

# CEPAL

REVISTA

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE



NACIONES UNIDAS

CEPAL



Nº 100  
ABRIL • 2010

# REVISTA CEPAL

COMISIÓN  
ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

ALICIA BÁRCENA  
*Secretaria Ejecutiva*

ANTONIO PRADO  
*Secretario Ejecutivo Adjunto*

OSVALDO SUNKEL  
*Presidente del Consejo Editorial*

ANDRÉ HOFMAN  
*Director*

MIGUEL TORRES  
*Editor Técnico*



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ISSN 0252-0257

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 Reuters y en el Journal of Economic Literature (JEL), publicado por la American Economic Association*

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 978-92-1-323361-0

LC/G. 2442-P

Copyright © Naciones Unidas, abril de 2010. 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>Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis</b>	<b>7</b>
<i>Alicia Bárcena</i>	
<b>La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico</b>	<b>29</b>
<i>Gert Rosenthal</i>	
<b>América Latina, del auge a la crisis: desafíos de política macroeconómica</b>	<b>41</b>
<i>Oswaldo Kacef y Rafael López-Monti</i>	
<b>La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados</b>	<b>69</b>
<i>Luis Miguel Galindo y Joseluis Samaniego</i>	
<b>Sindicalismo en el “Sur” en la era de la globalización</b>	<b>97</b>
<i>Joseph Ramos</i>	
<b>Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales</b>	<b>123</b>
<i>Carlota Pérez</i>	
<b>América Latina: ¿cómo repercuten en los mercados y el bienestar las reformas de la política agraria y del comercio?</b>	<b>147</b>
<i>Kym Anderson y Ernesto Valenzuela</i>	
<b>Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil</b>	<b>169</b>
<i>Marta Bekerman y Cecilia Rikap</i>	
<b>Los bancos de desarrollo en la “era de la liberalización financiera”: el caso del BNDES en Brasil</b>	<b>193</b>
<i>Jennifer Hermann</i>	
<b>El programa <i>Tekoporã</i> de transferencias monetarias de Paraguay: un debate sobre métodos de selección de beneficiarios</b>	<b>209</b>
<i>Rafael Perez Ribas, Guilherme Issamu Hirata y Fábio Veras Soares</i>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista</i> CEPAL</b>	<b>223</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>224</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.

## PALABRAS CLAVE

Crisis financiera  
Desarrollo económico  
Estrategias del desarrollo  
Desarrollo sostenible  
Macroeconomía  
Inversiones  
Productividad  
Distribución del ingreso  
Política social  
América Latina  
Caribe

# Restricciones estructurales del desarrollo en América Latina y el Caribe: una reflexión postcrisis

*Alicia Bárcena*

**E**l desarrollo de América Latina y el Caribe sigue siendo una tarea inconclusa. Si bien en materia macroeconómica se lograron avances que contribuyeron a enfrentar de mejor manera la reciente crisis, esta ha dejado al descubierto viejas y nuevas restricciones estructurales a los países de la región, que se reflejan en la persistencia de importantes brechas sociales, productivas, fiscales y ambientales. Cerrar estas brechas constituye una exigencia para el bienestar de las generaciones futuras y una condición de viabilidad para un desarrollo en que se combinen crecimiento económico, equidad y sostenibilidad. De allí surge una reflexión más allá de lo puramente económico sobre la necesidad de que el Estado vuelva a desempeñar un papel relevante en las estrategias del desarrollo, de modo que las políticas públicas sean el principal protagonista en la construcción del futuro. El objetivo mayor de este artículo es precisamente el de plantear esa reflexión.

Alicia Bárcena  
Secretaría Ejecutiva de la Comisión  
Económica para América Latina y  
el Caribe (CEPAL)  
✦ [alicia.barcena@cepal.org](mailto:alicia.barcena@cepal.org)

# I

## Introducción

La CEPAL ha planteado tres hipótesis generales sobre la caracterización y consecuencias de la reciente crisis. La primera hipótesis es que ella no constituye solo la expresión de una debilidad regulatoria de los sistemas financieros, ni el exclusivo resultado de una crisis moral provocada por la ambición y la avaricia. La crisis también pone fin a “un estilo de desarrollo” y abre nuevos senderos para el debate económico, social y ambiental.

La segunda hipótesis es que el Estado debe volver a jugar un papel en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región. A partir de una mirada crítica sobre el desempeño reciente del Estado, es imprescindible redefinir su papel y sus formas de funcionamiento, con el fin de lograr una equilibrada interacción entre el mercado, las instituciones y el ciudadano en el proceso del desarrollo.

La tercera hipótesis se desprende con naturalidad de las anteriores, y atañe a la necesidad de recuperar la idea de construir una estrategia de desarrollo de “largo plazo”. Para ello se debe acrecentar la capacidad de proponer e implementar medidas de política pública que hagan coherente lo urgente con lo importante.

Pese a los avances alcanzados en la última década, el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe sigue siendo una tarea inconclusa. En el campo de la macroeconomía se han verificado importantes avances que se traducen en una mejor situación fiscal, menores tasas de inflación y menores niveles de deuda externa, factores todos que contribuyeron a enfrentar de mejor manera la crisis económica y financiera global que se inició en 2008. Pero al mismo tiempo, las sucesivas perturbaciones (*shocks*) financieras ocurridas desde los años noventa han redundado en una mayor volatilidad del ciclo económico y en un patrón de crecimiento insatisfactorio. Viejos problemas como la dinámica de la productividad, la heterogeneidad productiva y la creación y difusión de capacidades tecnológicas siguen persistiendo y enmarcan algunas de las restricciones estructurales que enfrenta la región. De este modo, si bien la crisis reciente nos enseña la importancia de fortalecer

la capacidad contracíclica de las políticas macroeconómicas, también nos recuerda la necesidad de priorizar las políticas productivas y ampliar la cobertura y mejorar el diseño de las políticas sociales. Esto confirma la necesidad de reconstruir aquellas capacidades del Estado que le permitan recuperar la planificación estratégica de políticas de largo plazo, ampliar los espacios para la política fiscal y diseñar instrumentos adecuados para afrontar los desafíos estructurales que pesan sobre el actual patrón de desarrollo de la región.

En este artículo se propone una reflexión sobre las políticas y la acción del Estado en América Latina y el Caribe. Se argumenta en favor de nuevas formas de intervención y gestión de las políticas, sin las cuales no sería posible avanzar hacia los diversos objetivos de un patrón de desarrollo, con crecimiento, equidad y sostenibilidad. Al mismo tiempo, se arguye en favor de un nuevo debate y de la centralidad de la política para redefinir los espacios del Estado y el mercado, de tal manera que las exigencias del desarrollo avancen de modo compatible con la ampliación de los derechos de ciudadanía y de las instituciones democráticas.

El presente artículo se estructura como sigue. En la sección II se presenta un breve recorrido del desempeño macroeconómico de América Latina y el Caribe, donde se debaten su relación con la dependencia externa y los problemas estructurales que la han aquejado históricamente. En la sección III se complementa el análisis con las tendencias que se han registrado paralelamente en el panorama social regional. Los mecanismos de transmisión y los efectos de la crisis en la región se analizan en la sección IV, así como las respuestas por parte de los países latinoamericanos y caribeños. En la sección V se presenta el escenario postcrisis y se discuten los viejos y los nuevos problemas estructurales ya señalados por la tradición del pensamiento cepalino. Estos se reflejan en la persistencia de importantes brechas en lo social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), en lo productivo (inversión, productividad e innovación), en lo fiscal (nivel y eficiencia del gasto y recaudación fiscal) y en lo ambiental (producción baja en carbono y eficiencia energética). Se señala que esto último no es solo una condición de viabilidad del crecimiento y el bienestar de las generaciones futuras, sino también, cada vez más, una exigencia de la “nueva

---

□ La autora desea agradecer la colaboración de Mario Cimoli, Filipa Correia y Daniel Titelman, así como las contribuciones de Osvaldo Kacef, Joseluis Samaniego y Luis Yáñez.

normalidad” internacional que se viene diseñando, en la que surgen restricciones vinculadas al contenido de carbono de los bienes. Tales restricciones tendrán una

repercusión sustancial en el comercio internacional y en las formas de inserción de América Latina y el Caribe en la postcrisis.

## II

### Hechos estilizados del desempeño macroeconómico

En el plano macroeconómico la región se caracteriza por un bajo y volátil crecimiento, sobre todo a partir de los años ochenta, que ha redundado en la persistencia de una significativa brecha entre los niveles del producto interno bruto (PIB) per cápita de América Latina y el Caribe y los de los países desarrollados.

Luego de una expansión del PIB cercana al 6% en los años setenta, en los años ochenta (la “década perdida”) el crecimiento económico se redujo a un 2%, y en la década de 1990 se situó en un 3%. La “década perdida” estuvo signada por bajas tasas de crecimiento e inversión, vinculadas al enorme esfuerzo de pago de la deuda contraída en los años setenta. A ello se sumó una aguda inestabilidad macroeconómica, en la que se destacaban niveles muy elevados de inflación, que en algunos países llegaron a generar episodios de hiperinflación, desestructurando fuertemente la economía y agravando los problemas de pobreza e inequidad. En lo concerniente a la política económica, el objetivo primordial era reducir los niveles de inflación, por lo que predominaron las preocupaciones de corto plazo (CEPAL, 2002). Además, durante los años ochenta la región no solo enfrentó una marcada caída de la tasa de crecimiento del producto, también se vio afectada en términos de las condiciones sociales y experimentó un pronunciado rezago frente a una frontera tecnológica en rápido movimiento. De este modo, América Latina y el Caribe llega a los años noventa más débil, sin incremento de productividad, sin difusión de las innovaciones tecnológicas y sin expansión de las capacidades productivas.

La década de 1990 comienza con señales más favorables en el ámbito internacional, con el llamado Plan Brady (1989), que facilitó el retorno a los mercados financieros internacionales. Este contexto más propicio tuvo un papel significativo en el éxito de los planes más audaces de estabilización que se adoptaron en los años noventa, acentuando medidas de liberalización de la economía, incluida entre estas la apertura comercial.

A medida que avanzaban los años noventa hubo conquistas clave en el plano macroeconómico que no deben dejarse de lado, en particular el éxito que las economías latinoamericanas y caribeñas lograron al evitar nuevos desbordes inflacionarios o mayores descontroles fiscales en general. Estos fueron aspectos positivos de la administración de las políticas macroeconómicas; sin embargo, algunos de sus efectos colaterales no recibieron la necesaria atención, en especial aquellos relativos a la atracción del capital externo de corto plazo.

A pesar de los éxitos logrados en el combate a la inflación, no hubo una notoria recuperación del crecimiento. La estabilidad tampoco se logró completamente, ya que el período se caracterizó por una secuencia de crisis externas que se volvieron más recurrentes y contagiosas hacia el final de la década. Se destacan la crisis mexicana en diciembre de 1994, la asiática de 1998, la brasileña a comienzos de 1999 y la argentina de 2000-2001. Las diversas crisis redundaron en un pronunciado retroceso en el ritmo de crecimiento y en un aumento de la volatilidad. Este período de estancamiento (visto desde la perspectiva del crecimiento) se cierra con un quinquenio de notable crecimiento económico (2003-2008), que corresponde a la bonanza ligada al mejoramiento de los precios de los productos básicos (*commodities*) y al fuerte impulso expansivo que logra la economía mundial.

Tanto en la década de 1980 como en los años noventa, los países de América Latina y el Caribe han tendido a seguir políticas procíclicas, que amplifican las fases de alta y de baja a lo largo del ciclo del crecimiento (Ffrench-Davis, 2005). Tales políticas han acompañado pasivamente a los momentos de abundancia y retracción de la oferta de capitales, permitiendo fases de endeudamiento exagerado aparejadas con la valorización de sus monedas, seguidas por contracciones intensas y agudas desvalorizaciones (Stiglitz y otros, 2006). Todo ello repercute negativamente en el crecimiento, la estabilidad y la propia construcción de capacidades tecnológicas y

productivas, que necesariamente se ven afectados al tener que ajustarse a fluctuaciones frecuentes en los precios relativos y en los niveles de demanda y producción. En particular, el énfasis en la obtención de equilibrios presupuestales y en el uso de instrumentos de control de la inflación (sobre todo de la tasa de interés), sin considerar al mismo tiempo sus efectos en el tipo de cambio (y la competitividad), ha contribuido a generar un salto en las importaciones y una menor densidad de la matriz de insumo-producto de las economías latinoamericanas. Este cuadro de debilidad de la estructura productiva implica que los efectos de arrastre de las exportaciones al resto de la economía son poco profundos, a lo que se suma una mayor vulnerabilidad ante una reversión de la fase favorable en el frente externo (Ocampo, 2005).

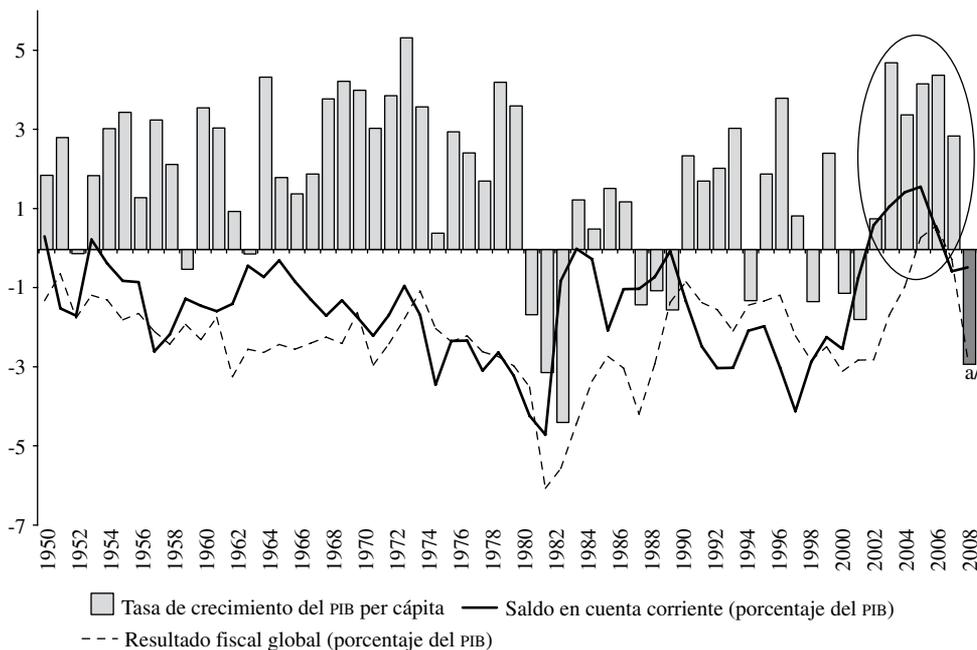
A partir de 2002 y hasta el estallido de la actual crisis, América Latina y el Caribe fue capaz de retomar tasas de crecimiento similares a las de los años setenta. Efectivamente, el período 2003-2007 fue un período de bonanza que se reflejó en un elevado crecimiento del PIB en torno del 5%, mientras que el PIB per cápita de la

región sobrepasó el 3% por casi cinco años consecutivos, en un contexto de saldos positivos de cuenta corriente, superávit fiscal y una acumulación de reservas internacionales sin precedentes (véase el gráfico 1). Al mismo tiempo, el desempleo registró una marcada disminución (del 11% al 7,4%) y el porcentaje de personas bajo la línea de la pobreza se redujo en 10 puntos porcentuales (del 44% al 34%). Esta combinación tan favorecedora de alto crecimiento en conjunto con una holgada situación externa era inédita en la experiencia histórica reciente de la región (CEPAL, 2009a).

Un factor clave en la obtención de estos resultados tan favorables fue el crecimiento de la economía mundial, que bordeó el 3,6% anual durante el período 2003-2008 (DESA, 2010). Esto se tradujo en una expansión del comercio internacional en la región, que registró un crecimiento del 138% en valor, y en un sostenido incremento en los términos del intercambio, que aumentaron un 25% en el mismo periodo. La expansión económica de Asia, y sobre todo de China, que en promedio creció al 11% anual en el mismo período, fue decisiva para

GRÁFICO 1

**América Latina y el Caribe: tasa de variación del PIB per cápita y saldo en cuenta corriente y resultado fiscal global**  
(En tasas de variación anual y porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Proyección para 2009.  
PIB: Producto interno bruto.

este mejor desempeño de la economía mundial, con fuertes repercusiones en América Latina y el Caribe (Rosales, 2009). Mientras tanto, el nuevo papel de los países asiáticos en la economía internacional tiene una doble dimensión que no debe olvidarse. Si bien estos países representan un gran competidor para la región en algunas ramas manufactureras, son al mismo tiempo una fuerza que promueve la expansión del comercio de materias primas que la región exporta. Este doble efecto conlleva que el impacto de Asia sea distinto según la especialización internacional de los países. Por una parte, los grandes exportadores de *commodities* basados en recursos naturales se han beneficiado sustancialmente de la demanda asiática y del mejoramiento en los términos del intercambio. En América del Sur, donde residen la mayor parte de los exportadores de productos básicos, los términos del intercambio registraron un aumento del 33% en este período. Inversamente, aquellos países que

exportan bienes intensivos en trabajo, como México, y que además no son ricos en recursos naturales (como muchas de las economías centroamericanas y del Caribe), han sufrido notoriamente la competencia china y han visto reducirse sus espacios. A su vez, países que exportan bienes de baja y media tecnología, como el Brasil, han quedado en una situación intermedia, aunque hay evidencias de que son cada vez más afectados a medida que China diversifica sus exportaciones hacia bienes más intensivos en tecnología (CEPAL, 2009b; CEPAL, 2009f).

A diferencia de otros períodos, el comprendido entre 2002 y 2008 se distingue por una administración prudente del *shock* externo favorable y por políticas macro que permitieron alcanzar positivos resultados fiscales, la acumulación de activos externos para enfrentar contingencias, bajas tasas de desempleo e inflación, y el fortalecimiento de los sistemas financieros domésticos (CEPAL, 2008b).

### III

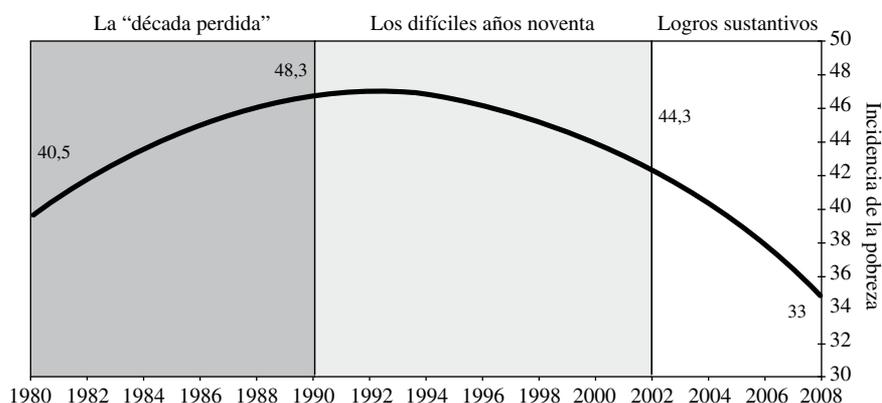
## Tendencias y cambios en el panorama social

Los ciclos de crecimiento y estabilidad tienen una contrapartida social. Esta contrapartida es especialmente importante en América Latina y el Caribe, que se ha caracterizado históricamente por mantener elevados niveles de desigualdad. Como se desprende del gráfico 2, la evolución de la pobreza tiene el

formato de una parábola que de cierta forma reproduce las fases de crecimiento. De esa manera, la pobreza aumenta a partir de los años ochenta hasta el inicio de los noventa, decreciendo posteriormente, con lo que la incidencia de la pobreza cae del 48% al 33% entre 1990 y 2008.

GRÁFICO 2

**América Latina y el Caribe:  
evolución de la tasa de pobreza, 1980-2008**  
(En porcentajes)



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

Durante la “década perdida” de los años ochenta la falta de crecimiento y las políticas de restricción fiscal (que repercutían negativamente en el gasto social) derivaron en los más altos niveles de pobreza en la región. Desde fines de los años ochenta e inicio de los noventa, a medida que se registraron mejoras en el crecimiento y el empleo y se profundizaron las políticas sociales, se revirtió la tendencia al incremento de la pobreza y esta comenzó a retroceder. En los últimos años se han visto relevantes avances en el ámbito social en América Latina y el Caribe, mejorando el cuadro ostensiblemente negativo heredado de la “década perdida”. Ya a partir de 2002, el crecimiento sostenido y la extensión en mayor escala de las políticas sociales permitieron alcanzar el punto más bajo de pobreza de los últimos 30 años (CEPAL, 2009d).

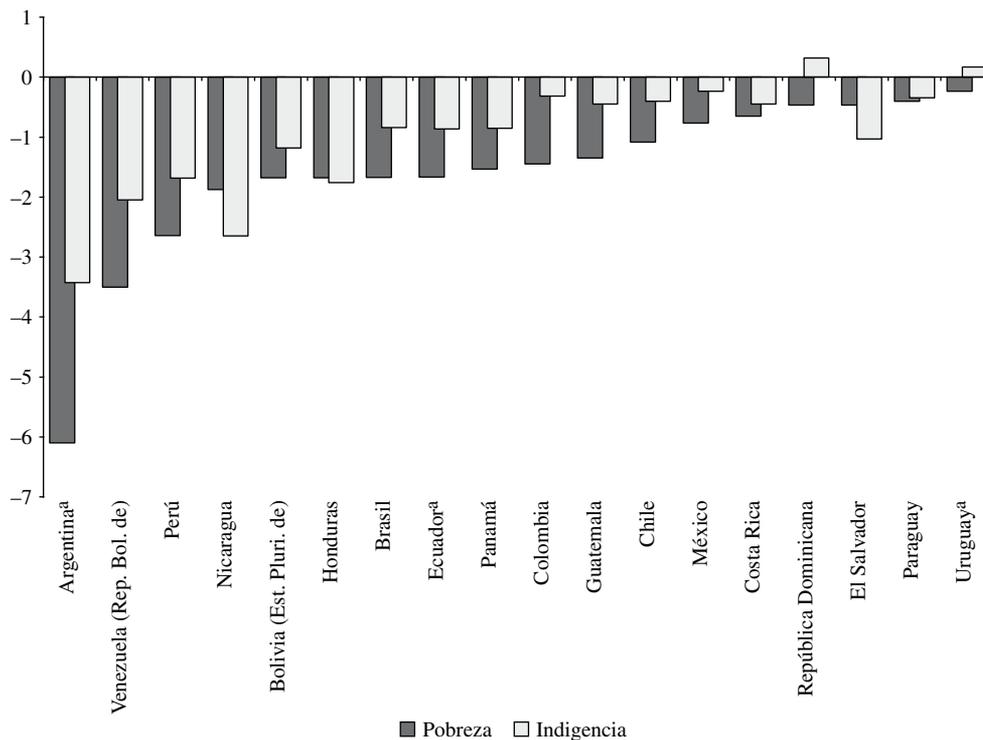
El año 2008 fue el último de un sexenio caracterizado por la creciente reducción de la pobreza y la desigualdad.

Es importante mencionar que a pesar de todos los avances logrados desde finales de los años ochenta, aún hay un largo camino por recorrer. En efecto, el número de personas pobres e indigentes de 2008 supera al de 1980 en 44 millones y 9 millones, respectivamente. Al finalizar el año 2008, aún existían 180 millones de pobres en América Latina, cifra lo suficientemente alta como para alertar sobre la necesidad de profundizar las políticas dirigidas prioritariamente a este sector de la población.

La evaluación del sexenio completo, incluidos los resultados de 2008 para los países con información disponible, arroja un balance final positivo en la lucha contra la pobreza. Como se observa en el gráfico 3, en lo que respecta a la tasa de pobreza, por primera vez todos los países de la región presentaron un valor menor al registrado en torno de 2002. El porcentaje de disminución anual alcanzó sus valores más significativos en Argentina,

GRÁFICO 3

**América Latina y el Caribe: variación anual de las tasas de pobreza e indigencia, 2002-2008**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>a</sup> Área urbana.

República Bolivariana de Venezuela, Perú, Nicaragua, Estado Plurinacional de Bolivia, Honduras y Brasil, mientras que en otro extremo se registraron menores reducciones en República Dominicana, El Salvador, Paraguay y Uruguay.

La tasa de indigencia también cayó en todos los países, salvo en República Dominicana y Uruguay. Si bien las reducciones en las tasas de indigencia representan generalmente menos puntos porcentuales que las de la tasa de pobreza, sucede lo contrario al comparar sus variaciones relativas, mostrando que la mejora en las condiciones de vida se produjo especialmente entre quienes se encontraban en la parte más baja de la distribución del ingreso, a pesar del encarecimiento de los alimentos durante el último año.

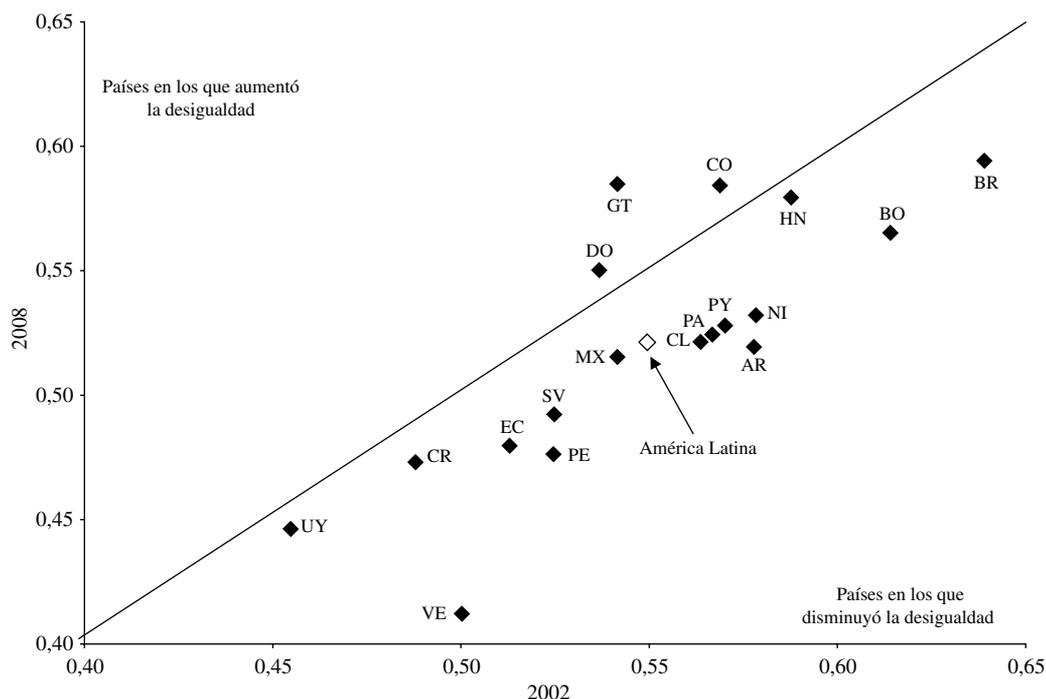
En materia de inequidad, entre 2002 y 2008 el índice de Gini presentó caídas importantes en varios

países, entre los que se destacan República Bolivariana de Venezuela (-18%), Argentina (-10%), Perú (-9%), el Estado Plurinacional de Bolivia, Nicaragua, Panamá y Paraguay (-8% en todos ellos). Los únicos países que registraron incrementos en la concentración del ingreso en este período son Colombia, Guatemala y República Dominicana. Cabe destacar que los datos de Colombia datan de 2005 y los de Guatemala de 2006, por lo que pueden no ser representativos del período 2002-2008 (véase el gráfico 4).

La combinación de mejoras distributivas con el incremento en el ingreso medio de los hogares contribuyó de manera considerable a la reducción de la inequidad, lo que se refleja en una contracción del coeficiente de Gini de 0,55 a 0,52. Esta merma de la desigualdad no es modesta (aunque todavía lejana de niveles de desigualdad aceptables) y en algunos países es muy importante

GRÁFICO 4

**América Latina y el Caribe (18 países):  
coeficiente de Gini, alrededor de 2002 y 2008**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

BR: Brasil. BO: Estado Plurinacional de Bolivia. HN: Honduras. NI: Nicaragua. CO: Colombia. PY: Paraguay. AR: Argentina. PA: Panamá. GT: Guatemala. CL: Chile. MX: México. RD: República Dominicana. SV: El Salvador. PE: Perú. EC: Ecuador. CR: Costa Rica. UY: Uruguay. VE: República Bolivariana de Venezuela.

(como en Brasil, Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Perú y República Bolivariana de Venezuela). Debe recordarse que un rango de variación razonable para el índice de Gini en un período de 10 años oscila entre el 5% y el 10%. En el caso de América Latina y el Caribe la caída fue de 3% en el promedio de los países en seis años, llegando a más de 5% en algunos de ellos, lo que representa variaciones muy relevantes sobre todo en una región donde tradicionalmente ha sido muy difícil reducir la inequidad (CEPAL, 2009d).

En resumen, en el tercer trimestre del año 2008, América Latina y el Caribe cerró un ciclo de expansión económica (2002-2008) en que se evidenciaron mejoramientos sustantivos y consistentes en los niveles de pobreza (que retroceden del 44% al 33%) y de indigencia (que bajan del 19,4% al 12,9%), en la tasa de empleo (que aumenta del 52% al 55%) y, en muchos casos, en los niveles de equidad (contracción del coeficiente de

Gini de 0,55 a 0,52). A pesar de que hay diferencias entre países, puede afirmarse que las mejoras se observan en casi todos ellos. Estos avances son dignos de destacarse, especialmente a la luz de la trayectoria anterior de las economías latinoamericanas, en las que la desigualdad constituía un desafío particularmente difícil de corregir.

A pesar de las tendencias claramente favorables, debe tenerse presente que los resultados del último sexenio no alteran el hecho de que la desigualdad en América Latina y el Caribe continúa siendo una de las más altas del mundo. Si bien mejoró en la región, no tanto como lo ha hecho en otras regiones en desarrollo, el número absoluto de personas en condiciones de pobreza o indigencia permanece muy elevado. Todo ello implica que en los próximos años los gobiernos no deberían bajar la guardia en el combate a los problemas sociales que aún constituyen un grave obstáculo para el desarrollo latinoamericano.

## IV

### La crisis actual, mecanismos de transmisión y respuesta

A pesar de que en la región se enfrentó la crisis económica en mejor situación macroeconómica que en crisis anteriores (con un marcado crecimiento, acumulación de reservas internacionales, mejor situación fiscal, bajas tasas de desempleo e inflación y sistemas financieros relativamente sólidos), la magnitud de la actual crisis implicó importantes efectos negativos en los países de la región.

La caída del PIB en 2009 (-1,8%) es la mayor desde la crisis de la deuda externa de 1982-1983 (con la excepción de un pequeño retroceso en 2002, esta es la primera vez que la tasa de crecimiento del PIB fue negativa desde 1983). Como se aprecia en el gráfico 5, la pérdida de dinamismo en el crecimiento ha sido mayor en esta crisis que en crisis anteriores: en la actual se pasó de un crecimiento promedio de 4,8% a un descenso de 1,8%, lo que implica una pérdida de dinamismo de casi 7 puntos porcentuales en el crecimiento del PIB. En la crisis asiática esta pérdida fue de 4 puntos porcentuales, y en la del "tequila" de 1,6 puntos porcentuales (Pineda, Pérez-Caldentey y Titelman, 2009).

Tradicionalmente, los efectos de las crisis financieras se relacionan con un deterioro significativo de las condiciones externas. En la crisis actual destaca la

relevancia del canal comercial, aunque también hubo una caída significativa en el financiamiento externo.

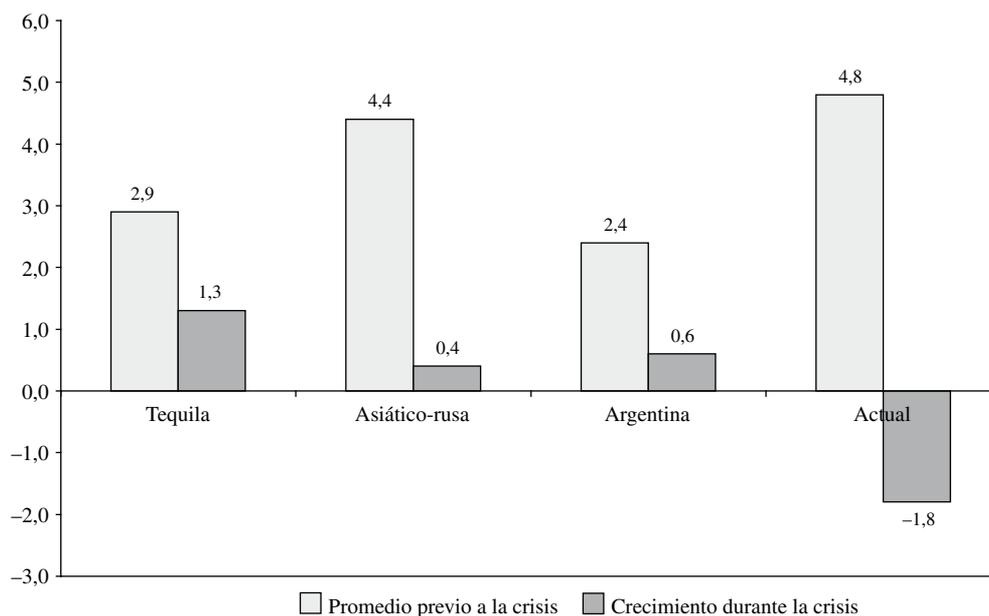
Los flujos financieros netos, sin la inversión extranjera directa, para seis de los principales países de la región pasaron de un 1% del PIB en el tercer trimestre de 2008 a -1,5% del PIB en el segundo trimestre de 2009.<sup>1</sup> El saldo regional de la balanza financiera, incluidos errores y omisiones, pasó de 64.413 millones de dólares en 2008 a cerca de 53.000 millones de dólares en 2009. La restricción al financiamiento externo ha redundado en una contracción en el crédito doméstico (que se situaba en el 18% en enero de 2008, disminuyendo a un 2% en septiembre de 2009).

Pese a la restricción de los flujos financieros, el canal comercial ha sido más importante. La crisis provocó una significativa interrupción de los flujos comerciales. En 2009 se estima un descenso de las exportaciones del 24% y de las importaciones del 25% (CEPAL, 2009b; 2009g). Estas cifras se relacionaron también con una merma de la inversión extranjera directa (IED), de las remesas y de los precios de los *commodities* (véase el gráfico 6) (CEPAL, 2009h; Orozco, 2009).

<sup>1</sup> Los seis países considerados son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

GRÁFICO 5

**América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB  
antes y durante episodios de crisis**  
(Tasas de crecimiento promedio previo a y durante la crisis)

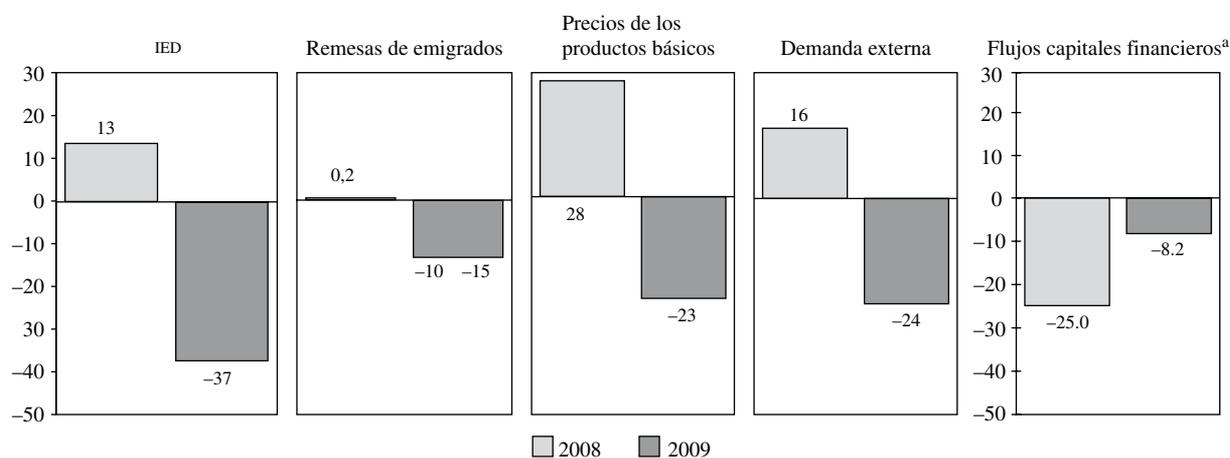


Promedios antes de la crisis corresponden a:  
 • Tequila: 1990-1993 • Argentina: 2000-2001  
 • Asiático-rusa: 1996-1997 • Actual: 2003-2007

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

GRÁFICO 6

**América Latina y el Caribe:  
canales de transmisión de la crisis**  
(Tasas de variación anual en porcentajes)



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

Nota: Los valores para 2009 son proyecciones.

<sup>a</sup> Corresponde a la cuenta financiera, más errores y omisiones, deducida la inversión extranjera directa (IED).

Si bien el énfasis de los efectos de la crisis se centra en el crecimiento económico, no hay que olvidar que dentro de las consecuencias más significativas de esta crisis están aquellas relacionadas con el empleo-desempleo y la pobreza. Los efectos en el empleo han sido considerables (véanse los gráficos 7 y 8): la tasa de desempleo urbano, que había disminuido entre el primer y cuarto trimestre de 2007 de 8,9% a 7,2%, ha repuntado como consecuencia de la crisis, situándose en alrededor de 8,3% en 2009. Al aumento del desempleo hay que añadir que en algunos países de América Latina y el Caribe se observa un deterioro en la calidad del empleo. Por otra parte, las personas en situación de pobreza se incrementarían en 9 millones. Como se observa en el gráfico 8, el costo social por causa de la crisis es mayor que los 9 millones de pobres adicionales proyectados, dado que si se hubiera mantenido el desempeño anterior la pobreza podría incluso haber disminuido en aproximadamente 5 millones de personas (CEPAL, 2009a; CEPAL, 2009f).

Conviene resaltar que la región reaccionó a la crisis desde una posición favorable en la macroeconomía, como se vio precedentemente, con superávit en la cuenta corriente y superávit fiscal (véase el gráfico 1), y a partir de una situación social que era por lejos la mejor de los últimos 40 años. La repuesta a la crisis cuyo origen era

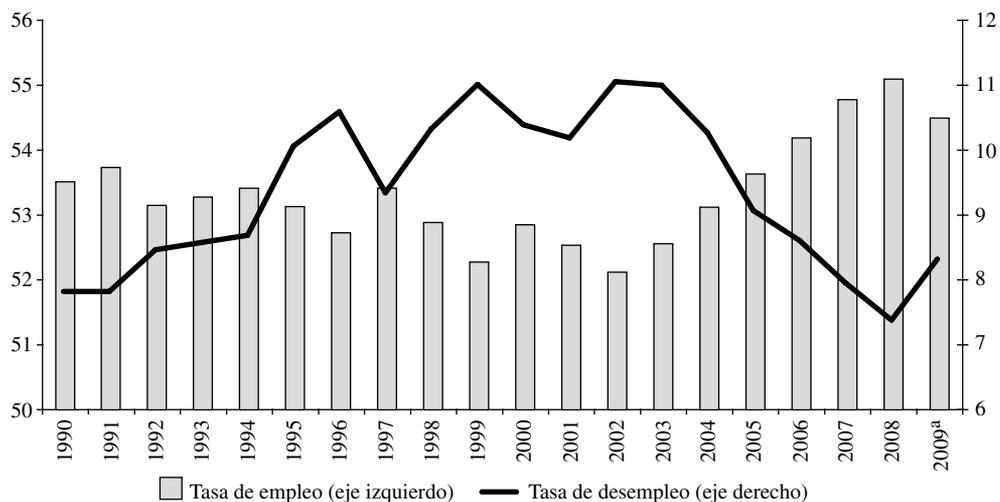
exógeno a las economías latinoamericanas se dio con la implementación de políticas contracíclicas en lo fiscal y monetario, que permitieron mitigar el impacto sobre el crecimiento, la actividad económica, el empleo y la pobreza (Kacef y Jiménez, 2009).

Ante la limitación para aplicar políticas monetarias debido a la baja monetarización de las economías de la región, la política fiscal se reveló importante para lograr un impulso en el nivel de actividad en el corto y mediano plazo, dadas las dificultades fiscales e institucionales en muchos de los países (la falta de proyectos, la constitución de unidades de gasto sectoriales y la complejidad institucional necesaria para disponer, erogar y evaluar los gastos). A pesar de estos obstáculos, en algunos países se incrementó la tasa de expansión del gasto público y se implementaron políticas sectoriales dirigidas a la construcción de viviendas (por su repercusión en el empleo y la demanda doméstica), de apoyo a las PYME (por su importancia en la generación de empleo), y de respaldo a sectores económicos, en especial el agrícola, y con mayor énfasis en los programas sociales, algunos de ellos focalizados en políticas de empleo (véase el gráfico 9) (CEPAL 2009e; Sojo, 2009).

En la segunda mitad del año 2009 comenzaron a generalizarse señales positivas en las economías de la región. La producción industrial y las exportaciones

GRÁFICO 7

**América Latina y el Caribe: tasas de empleo y desempleo urbano, 1990-2009**  
(En porcentajes)

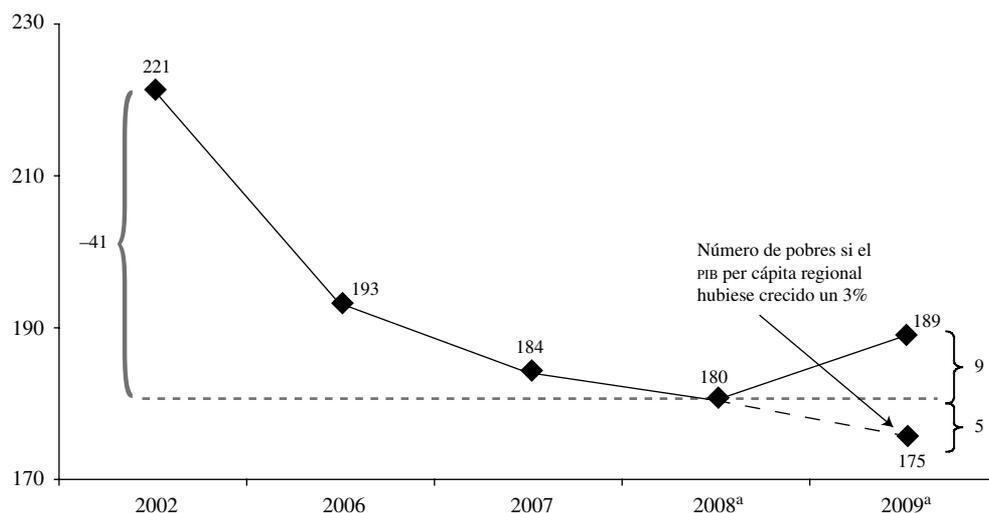


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Estimación.

GRÁFICO 8

**América Latina y el Caribe: evolución de la pobreza y repercusión estimada de la crisis**  
(En millones de personas)

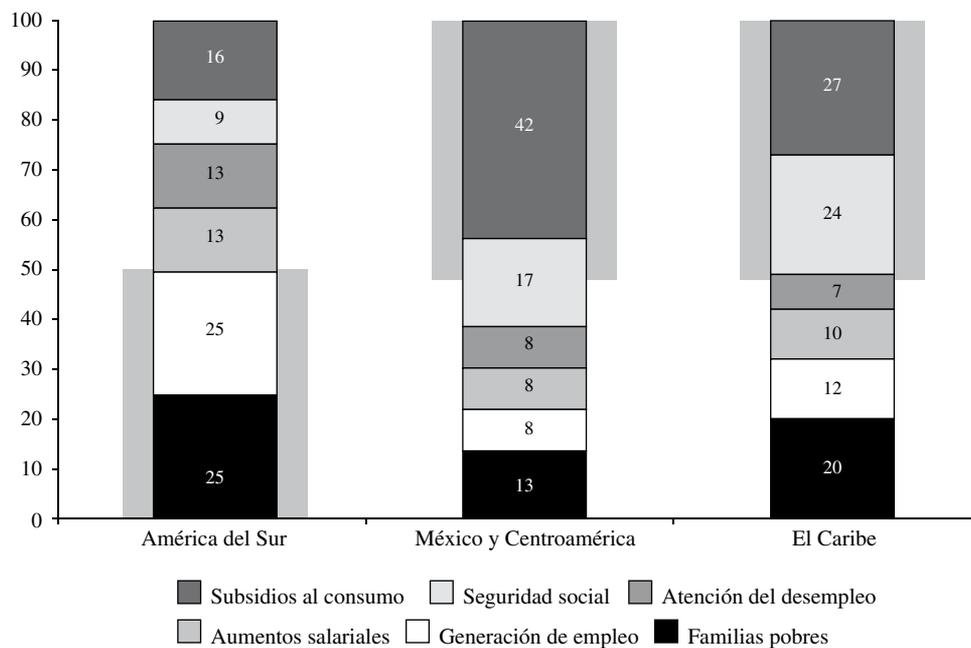


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Estimación.

GRÁFICO 9

**América Latina y el Caribe: composición de la cartera de programas sociales anunciados a partir de la crisis**  
(En porcentajes)



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

iniciaron su recuperación, al tiempo que el aumento del nivel de actividad global y de los volúmenes de comercio internacional impulsaron la demanda de productos básicos, permitiendo mayores precios y mejoras en los términos del intercambio. Los mercados de acciones volvieron a recuperar los valores previos a la crisis, mientras que la región volvió a acceder a la oferta internacional de crédito.

El crecimiento proyectado para el año 2010 es de 4,1% y se espera que sea algo superior en América del Sur que en el resto de la región, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos en algunos países y la más amplia diversificación de los mercados de exportación (CEPAL, 2009a). A esa expectativa también contribuye la mayor participación de China en el comercio de varios países y la recuperación de

los precios de los productos básicos. Inversamente, se espera un crecimiento más lento en las economías más abiertas y con una cartera de socios comerciales menos diversificada y más concentrada en el comercio de manufacturas (como en México y Centroamérica). Algo similar puede decirse de las economías del Caribe que, en algunos casos, atraviesan por una compleja situación financiera y cambiaria. En general, entre los factores que sostienen este crecimiento se cuentan fundamentalmente la recuperación en el consumo privado y el alza de la formación bruta de capital fijo, liderada en parte por los paquetes de estímulo fiscal cuyos efectos se harán sentir de manera plena en 2010. Además, hay que resaltar que los precios de los *commodities* han repuntado (en particular energía y minerales) llegando a niveles de 2006.

## V

### El escenario postcrisis y las restricciones estructurales

Existe, no obstante, una creciente percepción de que los efectos que esta crisis económica ha legado moverán la dinámica de crecimiento y la articulación de las relaciones económicas, financieras y comerciales hacia lo que recientemente se ha dado en llamar una “nueva normalidad” en la economía mundial, que estaría configurada por los siguientes elementos: menores tasas de crecimiento económico mundial, mayor significación para las economías emergentes, desaceleración de los flujos comerciales, tendencia a un mayor proteccionismo comercial, reducción del crédito externo (por lo menos hasta que sea diseñada una nueva arquitectura financiera global que ofrezca condiciones más estables de acceso al capital externo) y tránsito hacia economías con menores emisiones de CO<sub>2</sub>, con marcadas repercusiones en las condiciones de ingreso a los mercados externos y la creación de capacidades productivas y tecnológicas.

La reciente crisis económica redefinió las condiciones en que América Latina y el Caribe enfrentaba los desafíos del crecimiento y la equidad. Si bien los contornos de la salida de la crisis no están bien definidos, es probable que el mundo postcrisis se caracterice por un menor crecimiento global, debido a una contracción en la demanda agregada de los países desarrollados. De hecho, se espera que la tasa de crecimiento del PIB

potencial de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) baje en el mediano plazo cerca de 1 punto porcentual por efecto de la crisis (OCDE, 2009). En este contexto, las economías emergentes podrían jugar un papel protagónico más destacado. La caída de la demanda de importaciones por parte de las economías desarrolladas estrechará el espacio para que las economías emergentes puedan colocar sus productos en estos mercados, exacerbando la competencia e incentivando, al mismo tiempo, la adopción de estrategias de crecimiento orientadas sobre todo a los mercados internos, al menos en aquellas economías de mayor tamaño relativo.

Dinamizar el crecimiento requiere cambios en la composición de la demanda agregada mundial que no serán fáciles de alcanzar. En el mediano plazo, para recuperar el ritmo de crecimiento global previo a la crisis es preciso restablecer el equilibrio de la demanda agregada entre países desarrollados y emergentes. Pero hay falta de consenso y claridad en cómo llevarlo a cabo. A título de ejemplo, los países desarrollados tienen gran peso en el consumo mundial (Estados Unidos: 34% y la OCDE: 84% del consumo mundial en promedio para el período 2004-2007). Por otra parte, si bien las economías emergentes (Asia, China) disponen de espacio para

aumentar su demanda interna, enfrentan limitaciones en su capacidad para realizarlo.

Además, se requiere recuperar el equilibrio entre la demanda agregada interna pública y privada. Resulta complejo mantener los estímulos fiscales indefinidamente, ya que ello implica un crecimiento significativo de la deuda pública. Esto evidencia la necesidad de compensar parte de la demanda pública mediante demanda privada.

Asimismo, esta “nueva normalidad” no solo presentará un menor crecimiento económico, sino también considerables limitantes a la expansión del sector financiero. Esto entrañará menores flujos financieros mundiales y hacia regiones en desarrollo. De manera consistente con la restricción crediticia, los flujos financieros transfronterizos, que habían pasado de 1 billón de dólares a 10 billones de dólares entre 1990 y 2007 (representando el 5% y el 21% del PIB mundial, respectivamente), decayeron de manera significativa en 2008 a 3,1 billones de dólares (2% del PIB mundial) (McKinsey, 2009). Los flujos financieros privados a las economías en desarrollo se redujeron prácticamente a la mitad entre 2007 y 2008, pasando de 1.250 millones de dólares a 650 millones de dólares. En 2009 llegarían a los 350 millones de dólares y a un estimado de 670 millones de dólares en 2010 (IFI, 2009).

A esta tendencia contribuirán el aumento del sesgo doméstico, un mayor proteccionismo financiero y los cambios en la regulación financiera existente. En tal sentido, se espera una menor integración financiera a nivel global, con menos flujos transfronterizos (proteccionismo financiero). Los cambios en la regulación financiera redundarán en una supervisión y regulación mucho más exhaustivas para eliminar los vacíos existentes antes de la crisis, las que serán más amplias y abarcarán a los diferentes instrumentos, así como a los distintos participantes del mercado. Esta dinámica derivará en un cambio de modelo con miras a una banca más transparente, con menores niveles de riesgo y de apalancamiento.

Por último, la nueva normalidad también introducirá cambios en los patrones comerciales. En particular, se prevé una desaceleración del comercio mundial. Las previsiones apuntan a que el volumen de comercio mundial se retraería del orden de un 10% en 2009, para luego crecer en 2010 a una tasa en torno del 1% (OMC, 2009; FMI, 2009). La caída se produciría en mayor medida en las naciones desarrolladas, seguida de una contracción del comercio en China.

Estas proyecciones responden a la esperada desaceleración prolongada de la demanda de importaciones de las economías desarrolladas, a un mayor uso de

prácticas “proteccionistas”, a una lenta recuperación de los sistemas de crédito y pagos y a la disrupción de las cadenas de producción global.

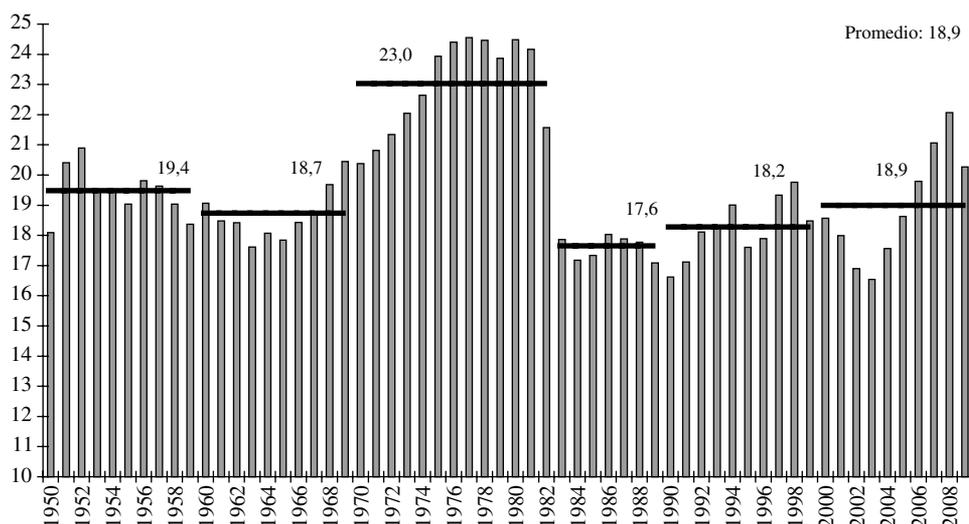
## 1. Inversión y brecha de productividad

Aun reconociendo que las políticas macroeconómicas actúan en el corto plazo, es importante reconocer que la estructura productiva, o algunos rasgos fundamentales de ella —como son, por ejemplo, las inversiones y la dinámica de la productividad—, condicionan y afectan a la dinámica de las variables macroeconómicas (Ocampo, 2005). Los flujos financieros especulativos y el riesgo de crisis locales que se generaron en los momentos de interrupción de los flujos de capitales afectaron a la propensión a invertir, influenciando así la dinámica de la productividad de la región. De hecho, en el largo plazo, la volatilidad en el crecimiento del producto y la inestabilidad de las entradas netas de capitales se tradujeron en períodos de subutilización de la capacidad productiva y en un deterioro del capital acumulado. La volatilidad de estos flujos —que ha contribuido a la volatilidad del crecimiento económico— y el estancamiento del ahorro interno representan un serio límite a la reanudación de las inversiones y a una expansión de la capacidad productiva.

Una vez más, al estar saliendo de una recesión, las economías de América Latina y el Caribe muestran un PIB efectivo inferior al potencial, lo que da margen para que la recuperación sea rápida. Pero si no vuelve a crecer la inversión y con ella la capacidad productiva, se truncaría la expansión de la frontera de producción y la consecuente elevación del PIB potencial. En este contexto, la brecha en los niveles de inversión con respecto al PIB sigue condicionando el patrón de desarrollo de la región (véase el gráfico 10).

Existe un importante debate acerca de cuáles son los factores explicativos del crecimiento económico y la frontera de producción en el largo plazo. Si bien este debate no se ha agotado, las opiniones convergen hacia la idea de que la capacidad de innovar y de difundir rápidamente las mejores prácticas tecnológicas internacionales en el seno de la estructura productiva es una de las claves de dicho crecimiento. Esta perspectiva ha sido defendida desde sus orígenes por la CEPAL (Prebisch, 1949) y representa un aspecto muy relevante de sus contribuciones más recientes (CEPAL, 2007). En la perspectiva cepalina, el aprendizaje tecnológico se relaciona estrechamente con la estructura productiva y con el marco institucional vinculado a las actividades de educación, ciencia y tecnología.

GRÁFICO 10

**América Latina y el Caribe: tasa de inversión, 1950-2008***(En porcentajes del PIB sobre la base de cifras en dólares a precios constantes de 2000)*

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

Se entiende que cuanto mayor es la gravitación en la estructura productiva de los sectores intensivos en tecnología, más rápidamente se generan procesos de aprendizaje, se eleva la tasa de innovación y se expanden las demandas interna e internacional por los bienes producidos en el país. Este último efecto se explica no solo porque los bienes más intensivos en tecnología tienen una demanda más dinámica, sino también porque las capacidades tecnológicas son fundamentales para permitir que la economía se adapte y responda a las frecuentes transformaciones que ocurren en el mercado internacional. Sin esas capacidades, las exportaciones perderían dinamismo y se reduciría el crecimiento, generando (como ha sido común en la región) ciclos de expansión y contracción (*stop and go*) pautados por crisis externas e intensamente afectados por períodos de precios favorables en los *commodities* o de disponibilidad de financiamiento externo.

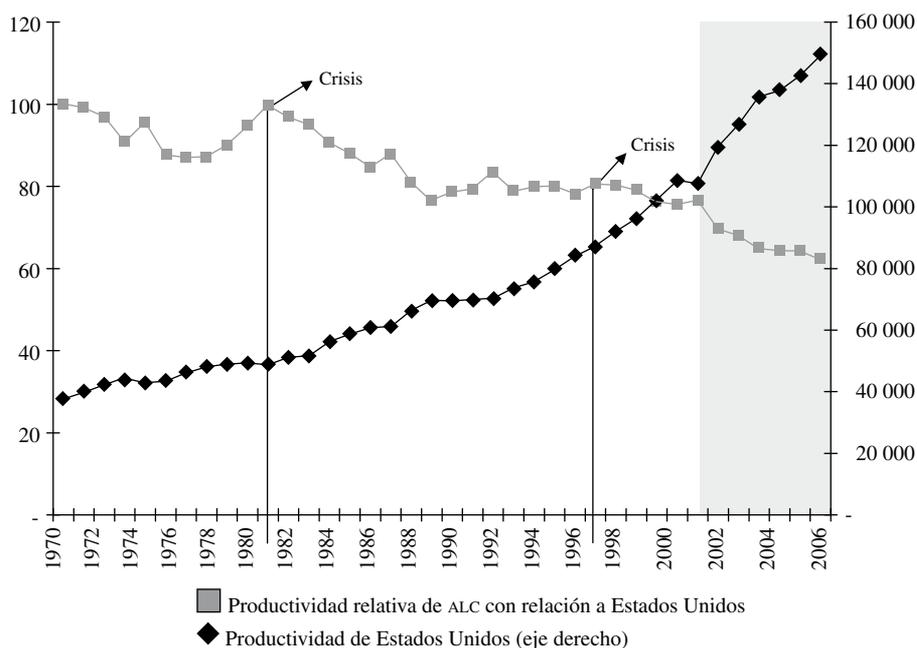
En la literatura empírica se reconoce ese papel clave de la estructura productiva y la incorporación y difusión del cambio técnico en el crecimiento económico (CEPAL, 2007). En el período posterior a la crisis, la recuperación está relativamente asegurada ya que se parte de niveles muy bajos de producto, pero un crecimiento perdurable a tasas altas (que implica un aumento de la inversión y del PIB potencial) es más dudoso. A pesar del último período de bonanza, la evolución de

la economía y del sector industrial en los últimos años no parece haber conducido a cambios estructurales relevantes; los aspectos mencionados, relacionados con el balance comercial industrial, son en buena medida un reflejo de esa situación. Una conclusión similar surge de comparar directamente los niveles de productividad alcanzados por los países de la región con los de los Estados Unidos. La enorme diferencia existente es una medida de la dimensión de los desafíos que la región tendrá que enfrentar en los próximos años.

En efecto, la evolución del índice de productividad laboral relativa de América Latina y el Caribe en el sector industrial permite ver que no se verifica un cierre de la brecha de productividad a lo largo de todo el período considerado (véase el gráfico 11). A partir de los años ochenta se observa una tendencia a la ampliación de la brecha, que se reduce en los años noventa. Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1990 el índice de productividad relativa vuelve a caer (y, por lo tanto, la brecha de productividad se amplía). Es importante constatar que la contracción es particularmente aguda en los últimos seis años de la serie. Esto se debe a dos hechos; en primer lugar, la productividad laboral del sector industrial de los países de la región se incrementó en un 2% anual entre 2003 y 2007. Y esto representa el peor desempeño de este indicador en los últimos 36 años, con la excepción de

GRÁFICO 11

**América Latina y el Caribe: productividad relativa en comparación con los Estados Unidos y productividad de los Estados Unidos, 1970-2006**  
(En porcentajes y nivel de índice)



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

Nota: Productividad medida en los sectores industriales.

ALC: América Latina y el Caribe.

la “década perdida” de los años ochenta. En segundo lugar, la productividad de los Estados Unidos, después de haber crecido durante 20 años a un ritmo del 3% anual aproximadamente, a partir de mediados de los años noventa se incrementa, pasando a un valor de alrededor del 5% anual.

Es importante enfatizar el papel de la interacción entre el corto y el largo plazo y de distintas políticas económicas con respecto a la evolución de la productividad. Cada vez que se verifica una perturbación (*shock*) (en los precios o en la tasa de cambio real) se registra una caída de la productividad a lo largo del proceso de ajuste (Cimoli y Porcile, 2008).

En otras palabras, la perturbación produce un impacto estructural con los consiguientes cambios y readaptaciones en los procesos productivos, que son costosos y requieren tiempo para recuperar la competitividad previa. La velocidad con que las firmas responden a las perturbaciones y la dirección del cambio son cruciales para que sigan siendo competitivas en el mercado internacional. Por consiguiente, habrá un intervalo durante el cual la economía experimentará necesariamente una

caída en el crecimiento de la productividad, que para el caso de América Latina y el Caribe no implica una ayuda en su mejora de largo plazo.

Claramente, el tiempo necesario para la readaptación depende de muchos factores, tales como las especificidades de los activos de las firmas, los diferenciales de productividad entre sectores y empresas, la estrategia de gestión de la empresa y las características generales del capital humano. Es decir, hay un cierto grado de rigidez en las capacidades tecnológicas y productivas de las firmas que determina el tiempo y la dirección del proceso de readaptación. Esto puede generar una nueva empresa más competitiva, con una combinación de productos cada vez más diversificada, o también puede redundar en la desaparición de la firma.

La consecuencia es que, en términos de productividad del trabajo, América Latina y el Caribe no cierra la brecha con la frontera (representada por los Estados Unidos). Los efectos de las distintas crisis son claramente visibles en el gráfico 11, donde se puede observar una descomunal caída de la productividad relativa durante la crisis de la deuda en los años ochenta, una moderada

recuperación a partir de comienzos del decenio de 1990 y una nueva contracción a partir de la segunda mitad de la década (crisis del “tequila”). Cabe destacar que detrás de esas fluctuaciones hay períodos alternos de apreciación cambiaria, liberalización comercial y deuda externa creciente, seguidos por nuevas devaluaciones tal como se mencionó anteriormente.

El tema de la brecha de productividad es sin duda clave para sostener la competitividad internacional con equidad, como ya lo señalara Fajnzylber (Fajnzylber, 1990). Pero hay una nueva variable clave en la transformación productiva cuya importancia ha crecido sostenidamente a lo largo del tiempo, a saber, la de la sostenibilidad ambiental, como se discute a continuación.

## 2. Sostenibilidad del cambio estructural y medio ambiente

Para llegar a un patrón de desarrollo virtuoso y sostenible en el tiempo, además de mantener los equilibrios macroeconómicos, se requerirá por supuesto de un proceso de cambio estructural que permita reducir las diferencias de productividad con respecto a los países más desarrollados (convergencia productiva), como la CEPAL lo ha manifestado desde la época de transformación productiva con equidad. Hoy son muy claras las señales de que el patrón de crecimiento predominante en el mundo no es compatible con la preservación ambiental. Los costos estimados del deterioro ambiental —entre los que resaltan los problemas climáticos, con sus secuelas destructivas del capital humano, físico y natural— se hacen cada día más evidentes. Sin embargo, desde una perspectiva de sostenibilidad ambiental, actualmente existe el imperativo de lograr ese sendero de crecimiento con el menor consumo de energía por unidad de producto y con menores impactos sobre el medio ambiente.

El escenario que surge de cerrar la brecha productiva sin agudizar los problemas ambientales puede definirse como de convergencia sostenible. De hecho, se observa que los sectores intensivos en ingeniería usan menos energía por unidad de producto que los intensivos en recursos naturales o mano de obra. Mientras tanto, el cambio de estructura en la región no se ha dado en la dirección correcta (ni en lo tecnológico, ni en lo energético): en el escenario predominante se combina divergencia en productividad con un patrón de consumo energético insostenible en el tiempo (divergencia no sostenible). Este tipo de patrón de crecimiento se relaciona frecuentemente con el uso

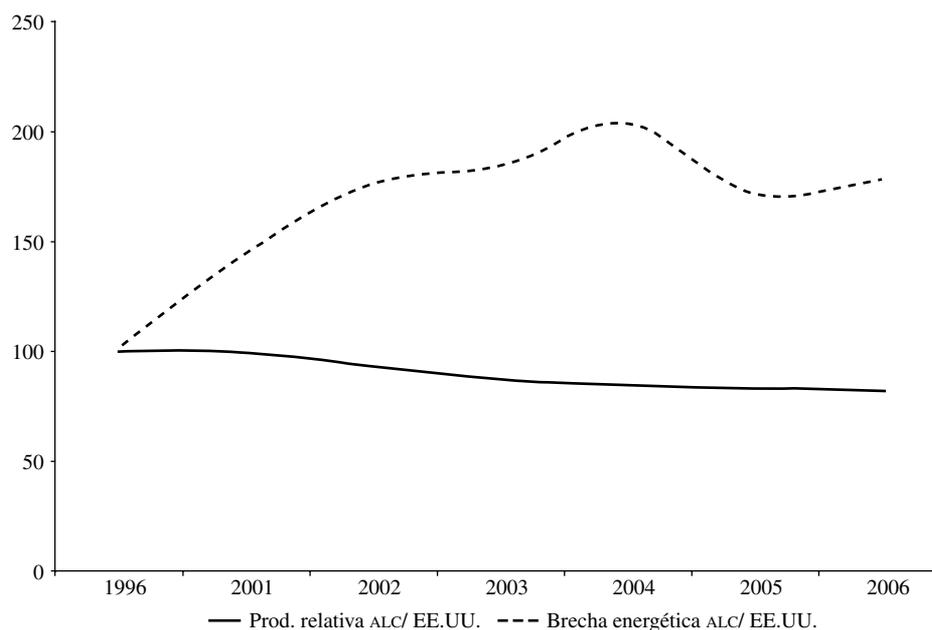
intensivo de recursos naturales, ya que prevalece en sectores maduros con una incorporación del cambio técnico más lenta. Además, el mayor uso de recursos naturales involucra un consumo energético más elevado. Sobre la base de los datos presentados anteriormente, se puede concluir que se expande el consumo de energía por unidad de producto con respecto a la frontera energética y, simultáneamente, que la región no logra reducir su retraso productivo. Una descripción gráfica de esta situación se presenta en el gráfico 12 en que se muestra una “tijera” que se abre con el transcurso del tiempo, describiendo la expansión de las brechas productiva y energética de América Latina y el Caribe con respecto a los Estados Unidos.

Particularmente en el Caribe, se presentan algunos de los más altos crecimientos en las emisiones provenientes de las energías fósiles, como ha sucedido en Trinidad y Tabago, Jamaica y la República Dominicana, aunque algunos países caribeños han hecho considerables avances en materia de reforestación, como sucede en Cuba y la República Dominicana. En el contexto latinoamericano, se espera que esta sea una de las regiones más afectadas por la combinación de efectos del cambio climático expresados en blanqueamiento del 75% de los bancos coralinos en los próximos 30 a 50 años (Samaniego, 2009), debido al incremento de la temperatura oceánica, la pérdida o erosión del territorio causadas por la expansión térmica del mar y el aumento de intensidad de los fenómenos extremos hidrometeorológicos como inundaciones y huracanes. Dada su limitada diversificación económica, altamente dependiente del sector primario y del turismo, las repercusiones para la región podrían ser muy significativas económicamente.

La eficiencia energética y la protección ambiental son algunos de los desafíos para América Latina y el Caribe en el nuevo contexto internacional y se insertan en las exigencias impuestas por el cambio climático. La CEPAL proyectó que sin acciones internacionales de mitigación, la región podría sufrir para fines del siglo pérdidas cuantiosas en el sector agrícola y en la biodiversidad, fuertes presiones sobre la infraestructura e incremento en la intensidad de eventos extremos, que se acumularían hasta representar cifras importantes del PIB actual (CEPAL, 2009c). Si no se actúa con urgencia para modificar esta trayectoria, en las próximas décadas las tensiones ambientales alcanzarán niveles sin precedentes en la historia. La evidencia científica es muy concluyente al respecto y se exigen cambios urgentes en los modos de producción y consumo, especialmente de la energía.

GRÁFICO 12

**América Latina y el Caribe (4 países): brecha energética y productividad relativa, <sup>a, b</sup> 1996-2006**  
(Índices)



*Fuente:* Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) y las encuestas industriales de los países (Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile; Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia (DANE); Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México; Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) y la Oficina de Análisis Económicos (BEA, por su sigla en inglés) de los Estados Unidos.

<sup>a</sup> Los países considerados son Brasil, Chile, Colombia y México.

<sup>b</sup> La brecha energética se mide por el cociente entre el indicador de intensidad energética de los países de la región y el correspondiente a los Estados Unidos.

Tras los escasos resultados obtenidos en la Cumbre Mundial sobre el Cambio Climático realizada en Copenhague en diciembre de 2009 (limitar la subida de la temperatura del planeta a dos grados, sin establecer cifras de emisiones para 2020 y 2050, pero comprometiendo recursos para los países pobres a fin de que detengan la deforestación), que por cierto carecen de obligatoriedad jurídica, el desafío de transitar a economías con un menor contenido de carbono renueva su urgencia. Se mantienen abiertas dos modalidades internacionales; la primera apunta a un camino negociado, sobre la base de valores compartidos, tiempos acordados, criterios y esfuerzos simultáneos con responsabilidades comunes, pero diferenciadas, en el marco de las negociaciones multilaterales. La segunda abre una ruta de iniciativas unilaterales que se aplican de manera indiscriminada, sin distinguir niveles de desarrollo relativo, y que solo obedecen a las leyes de la competencia.

Entre las medidas que formarán parte de la “nueva normalidad” climático-económica se contará la aplicación de regulaciones unilaterales al comercio, basadas en el contenido de carbono de las mercancías exportadas a las economías desarrolladas, lo que implica un serio riesgo de que la mitigación termine siendo (por esa u otras vías económicas, como el acceso condicionado al crédito) desplazada en su mayor parte hacia las economías en desarrollo. También se está explorando la aplicación —a partir del año 2020— de aranceles compensatorios sobre bienes importados intensivos en carbono. Los países en desarrollo deberán prepararse para evitar una eventual pérdida de mercados de exportación ante la aparición de competidores mejor adaptados para enfrentar estas exigencias.

En suma, los problemas de sostenibilidad y la nueva normativa que emerge en el mundo podrían convertirse en otra restricción al crecimiento económico de América Latina y el Caribe. Pero si ese nuevo contexto se aborda

como una oportunidad para renovar las infraestructuras, mejorar los procesos productivos y tecnológicos orientados a la creación de modos de transporte más eficientes, y lograr formas de producción con menor emisión de gases, entonces puede abrirse un nuevo horizonte de crecimiento de largo plazo. Para ello se requiere articular los estímulos a la inversión (aún muy bajos) y los sistemas nacionales de innovación (aún débiles) para impulsar las tasas de inversión e innovación a partir de las tecnologías menos contaminantes. Se hace necesario, entonces, garantizar el acceso y acelerar la aproximación de América Latina y el Caribe a la frontera tecnológica en tecnologías sostenibles.

### 3. Distribución y brecha de equidad

América Latina y el Caribe sigue mostrando elevados niveles de desigualdad y, como ya fue mencionado, no es posible pensar en su reducción y en la de la pobreza en un contexto de bajo crecimiento, en que las tasas de empleo y de productividad permanezcan bajas. El crecimiento no garantiza de por sí la distribución, pero junto con políticas sociales más decididas y coherentes bajo un enfoque de derechos (Hopenhayn, 2001) es un componente crítico para mejorarla. Por otra parte, los propios aumentos de productividad hacen viable (bajo ciertas condiciones) que producto, salarios y empleo se expandan en paralelo, contribuyendo al redimensionamiento de la heterogeneidad presente en el sistema productivo y de la brecha de productividad (Infante y Sunkel, 2009).

Los indicadores sociales reflejan una tendencia positiva que es fruto del crecimiento, pero también de avances en la institucionalidad y de las políticas públicas en el combate a la pobreza, la exclusión y la desigualdad. La primera evidencia de esta pensión es el sostenido crecimiento del gasto social por más de dos décadas, tanto en términos per cápita como en términos del porcentaje del PIB. Los cambios distributivos ocurridos en el período contribuyeron parcialmente a la reducción de la pobreza, aunque no en todo su potencial. La variación de las tasas de pobreza e indigencia puede ser desagregada en dos componentes, el crecimiento del ingreso medio de las personas, o “efecto crecimiento”, y los cambios en la forma en que se distribuye este ingreso, o “efecto distribución”. Este tipo de análisis permite ver que el “efecto crecimiento” fue el principal factor explicativo en el retroceso de la pobreza entre 1990 y 2008, representando alrededor de un 85% de esta, mientras que el “efecto desigualdad” dio cuenta del 15% restante. En tanto que la contribución de las mejoras distributivas a

la disminución de la pobreza se dio especialmente en el período 2002-2008 (CEPAL, 2009d).

Los ingresos provenientes del trabajo son la fuente que aportó en mayor medida a la reducción de la pobreza entre 1990 y 2008. La variación positiva del ingreso laboral por persona se debió principalmente a la aminoración de la tasa de dependencia demográfica (denominada habitualmente como el “bono demográfico”) en todos los países —excepto en Uruguay—, y a un aumento importante de la tasa de actividad económica. Igualmente, el ingreso laboral por ocupado presentó diferencias notables entre los países. Los países con mayores retrocesos de la pobreza (en términos de la variación porcentual de la tasa) —Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador (área urbana) y Panamá (área urbana)— son precisamente los que presentaron los incrementos más marcados en el ingreso por ocupado en los hogares pobres. Colombia constituye una excepción a este respecto, ya que si bien tuvo un aumento importante en esta variable, presentó un ritmo bastante menor en la merma de la pobreza, en parte debido al engrosamiento del desempleo. En los demás países, el ingreso laboral por ocupado tendió a decrecer.

Un aspecto preocupante de la evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe es la persistencia de las brechas en la vulnerabilidad a la pobreza según las características demográficas de las personas, particularmente la edad, el sexo y la etnia. Uno de los rasgos más determinantes de la pobreza es la condición de ser niño. La incidencia de la pobreza entre los niños menores de 15 años excede en promedio 1,7 veces la registrada entre las personas mayores de esa edad. Entre 1990 y 2008, el cociente entre las tasas de pobreza de los niños y los adultos aumentó en la mayoría de los países de la región, presentándose los mayores incrementos en Brasil, Panamá y Uruguay.

A pesar de las políticas activas implementadas, la crisis revirtió dos tendencias que se estaban consolidando en los últimos cinco años: la contracción del desempleo y la pobreza. En este contexto, el gasto público social —junto con el gasto para las políticas productivas— es determinante para consolidar los logros alcanzados y profundizar la equidad.

La crisis experimentada en América Latina y el Caribe a principios de los años ochenta impuso fuertes restricciones financieras al gasto público. Para cerrar la mayor brecha fiscal (en la próxima sección se vuelve sobre este tema), las opciones de política eran aumentar la recaudación fiscal o reducir el gasto público, y fue esta última opción la variable de ajuste para sanear las cuentas fiscales, con el consecuente efecto negativo en

el gasto social en un contexto de deterioro de los niveles de bienestar.

La tendencia creciente del gasto público social desde comienzos de los años noventa indica el compromiso progresivo de los países latinoamericanos de asignar recursos públicos a las políticas sociales, dándoles mayores garantías de financiamiento, y más estabilidad y legitimidad institucional, esfuerzos que en gran medida han estado restringidos al grado de desarrollo alcanzado por los países (CEPAL, 2006). Ante los antiguos y nuevos riesgos sociales y económicos en cada país, la disponibilidad de los recursos públicos para financiar sistemas de protección está en directa relación con la capacidad de recaudación de los gobiernos. Pero en la región persisten las bajas cargas tributarias, que se vuelven factores muy limitantes en la confección de sus presupuestos. No obstante, los gobiernos han hecho considerables esfuerzos por aumentar sus presupuestos públicos —en un marco de mayor disciplina fiscal que antaño—, y en particular los destinados a funciones sociales. El gasto social en la región —pese a las iniciativas de los gobiernos en tal sentido— continúa siendo insuficiente en montos y no alcanza a tener la repercusión necesaria para mejorar el bienestar y la equidad. Su comportamiento sigue siendo procíclico y evidencia contracciones en períodos de crisis. Ello resalta la restricción y limitaciones presupuestarias de los países que registran los menores niveles de desarrollo, ya que son los que tienen menos capacidad para tomar medidas contracíclicas en períodos de contracción económica.

#### 4. Brecha fiscal y financiamiento de las políticas públicas

El tema de la brecha fiscal deberá jugar un papel muy importante en el futuro diseño de políticas, ya que afecta a variables muy relevantes tanto en el corto plazo (como la inflación y el nivel de actividad) como en el largo plazo (pues afecta a la capacidad de financiar políticas sociales y productivas). Es necesario encontrar mecanismos de financiamiento de las políticas públicas que no entren en contradicción con los objetivos de la estabilidad macro, aprendizaje e innovación, e igualdad.

En el período comprendido entre 2002 y 2008 el manejo adecuado de la política fiscal (Martner, 2007), así como la coyuntura internacional y el entorno macroeconómico favorables, derivaron en mejoras en el diseño y manejo de la política macroeconómica y en la reducción de la vulnerabilidad de las cuentas públicas y externas, posibilitando la disminución del endeudamiento y la acumulación de reservas. Es conveniente resaltar que

en 2006 y 2007 hubo superávit global a nivel regional por primera vez en la historia de América Latina y el Caribe (véase el gráfico 1).

Con el avance de la crisis al final de 2008, a los requerimientos preexistentes de atenuar la volatilidad, fortalecer el crecimiento y mejorar la equidad de las sociedades latinoamericanas y caribeñas se sumaron las nuevas demandas de políticas contracíclicas y de instrumentos de protección a la población más vulnerable ante impactos distributivos negativos. En este contexto de mayores demandas de gasto y, al mismo tiempo, de menores ingresos fiscales a causa de la caída en los precios de los productos básicos y en el nivel de actividad, los mayores espacios de política alcanzados en los años anteriores se redujeron significativamente (los déficits fiscales en 2008 y 2009 fueron de  $-0,3\%$  y  $-2,8\%$  del PIB, respectivamente).

Sin embargo, la brecha fiscal no se restringe a condiciones coyunturales, y es en realidad un problema estructural de los países de la región que también se conecta con la característica desigualdad que prevalece en ellos.

Los múltiples problemas vinculados a una sociedad fragmentada, donde un pequeño porcentaje de la población concentra gran parte de la riqueza y amplios grupos de hogares se hallan por debajo de los niveles de subsistencia, plantean la redefinición del papel del Estado en la redistribución del ingreso. Las tres principales características que limitan el desempeño redistribuidor del Estado en la región son la baja presión tributaria, la regresividad de los sistemas de tributación y la deficiente orientación del gasto público.

Los países de América Latina y el Caribe tienen niveles de recaudación bajos (aunque hay variaciones importantes entre países). En promedio, la presión tributaria de la región es de alrededor del 18% del PIB, un nivel pequeño en relación con el grado de desarrollo de América Latina y el Caribe, sobre todo si se lo compara con las necesidades de financiamiento implícitas en las demandas de políticas públicas. Esto significa que los sectores públicos tienen a su disposición una fuente muy limitada de recursos para responder a las demandas de bienes y servicios de amplios sectores de la población. Ello es aún más notorio en algunos países centroamericanos, que tienen niveles de presión tributaria cercanos al 10% del PIB y elevadas necesidades sociales, derivadas de niveles de pobreza sumamente altos.

Además, esta recaudación se efectúa por medio de sistemas tributarios regresivos, es decir, que acentúan las disparidades de ingreso. Menos de un tercio de la recaudación corresponde a impuestos directos, mientras que el grueso de la carga recae en impuestos sobre el

consumo y otros tributos indirectos con claros efectos regresivos. Todo ello genera una distribución del ingreso después de los impuestos más inequitativa incluso que la distribución primaria. Se requiere entonces fortalecer la tributación directa y generar un mejor balance entre esta y la tributación indirecta. Cualquier intento por dotar al sistema tributario de un efecto redistributivo en favor de los más pobres requerirá rediseñar el impuesto a la renta y los impuestos patrimoniales. Estos últimos deberían alcanzar una mayor participación en la recaudación total, al mismo tiempo que un grado de progresividad más alto. Pero estos esfuerzos deben ir acompañados de un mayor control de la evasión y la elusión tributarias, fenómenos que constituyen importantes fuentes de inequidad, derivan en injusticias que perjudican la legitimidad de los sistemas tributarios, y terminan por afectar a su capacidad recaudatoria. Así, a la demanda de mayor recaudación se agrega la de

corregir, tanto como sea posible, el sesgo regresivo de la estructura tributaria.

Por parte del gasto, es necesario evaluar la relevancia de su volumen y calidad. En períodos de crisis como la actual, el incremento o mantenimiento del gasto social se vuelve prioritario, y es necesario estimar su potencial redistributivo y la capacidad de focalización en los grupos de población más vulnerables.

En resumen, hay problemas de cantidad y calidad del gasto público que deben ser enfrentados, junto con la necesidad de redefinir la relación entre contribuyentes y beneficiarios, que ha tendido a acentuar la desigualdad de las sociedades latinoamericanas. Se impone así alcanzar un nuevo Pacto Fiscal (CEPAL, 1998), en que se definan las prioridades de política y las fuentes de financiamiento para llevarlas a cabo, con un peso creciente de la ciudadanía en el proceso de decisión a través de las instituciones democráticas.

## VI

### Reflexiones finales

La crisis de 2008 y las señales de recuperación que han surgido recientemente dejan lecciones importantes para América Latina y el Caribe, no solo en términos de la mitigación en el corto plazo de los efectos de la crisis, sino de la vulnerabilidad de largo plazo del patrón predominante de crecimiento. Aún permanecen viejas brechas que han actuado como barreras al crecimiento con equidad (las brechas de igualdad, productividad, inversión y equilibrio fiscal), y a ellas se agregan las demandas cada vez más urgentes del medio ambiente y del cambio climático. La persistencia de las antiguas brechas y la aparición de nuevas sugieren con toda nitidez que las respuestas de política ofrecidas históricamente por la región no han sido suficientes para impulsar el desarrollo.

A esta comprobación se agrega el hecho de que la postcrisis no se delinea con los mismos trazos del pasado. Si bien es posible que hacia finales de 2009 la región haya recuperado su ritmo de expansión, estimándose para 2010 un crecimiento regional del 4,1%, ella enfrentará un contexto diferente. Durante 2010 comenzarán a hacerse cada vez más evidentes aquellos elementos que según algunos conformarían lo que se ha comenzado a llamar la “nueva normalidad” en la economía mundial, es decir: menores tasas de crecimiento económico mundial; nuevo papel de las economías emergentes; desaceleración de

los flujos comerciales; mayor proteccionismo financiero; conformación de una nueva arquitectura financiera global; y tránsito hacia economías con menores emisiones de CO<sub>2</sub>. Esta nueva realidad torna incluso menos adecuadas las viejas respuestas de política —tanto aquellas de excesivo proteccionismo como las de liberalización ingenua— y refuerza la necesidad de una nueva reflexión.

En este trabajo se ha entendido que la tradición estructuralista ofrece elementos relevantes para pensar acerca de la crisis y la postcrisis, con énfasis en el papel de las políticas orientadas a la transformación de la estructura productiva y a la difusión del progreso técnico, como un componente central del crecimiento con equidad y sostenibilidad. Este pensamiento cobra incluso mayor validez a la luz de los desafíos climáticos, que implican cambios en las formas de producir y de consumir, y en las formas de generación y uso de energía, que hacen de la huella del carbono una variable principal en la competitividad de los países. Las políticas de adaptación y de reducción del contenido de emisiones requieren de una planificación de largo plazo. Más aún, la nueva normalidad económica ambiental introducirá límites a las emisiones, incentivos, penalizaciones o impuestos en favor de la reducción del carbono, permisos comercializables de emisiones, e incluso se aplicarán regulaciones

al comercio basadas en el contenido de carbono de las mercancías exportadas (“huella de carbono”).

Todo ese complejo desafío de la transformación estructural no podría enfrentarse exclusivamente a partir de los mecanismos automáticos del mercado. Este generará además nuevas tensiones y conflictos en los ámbitos social y político que exigen una reflexión más allá de lo puramente económico. En consecuencia, es natural esperar que la política retorne como protagonista principal en la construcción del futuro.

Esto significa, en primer lugar, retomar la idea de “largo plazo” con el objetivo de la igualdad mediante un enfoque de derechos y ciudadanía, para llegar a una sociedad de bienestar. Los problemas de corto plazo de la crisis deben ser resueltos con la mirada puesta en el largo plazo, desarrollando la capacidad de proponer e implementar políticas públicas que hagan coherentes los distintos horizontes temporales. El futuro se construye con ideas, con liderazgos claros, con visiones estratégicas de largo plazo, pero también —y ello es esencial— con grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viables los caminos al desarrollo y den gobernabilidad democrática a los países de la región. Es imprescindible contar con una visión estratégica de largo plazo gestionada por la voluntad soberana y por la vía de las instituciones de la democracia. Estos son ingredientes inherentes al propio concepto de desarrollo.

En segundo lugar, con la centralidad de la política se vuelve más urgente reflexionar sobre las nuevas funciones que el Estado debe desempeñar para dar solidez a los anhelos de desarrollo de la ciudadanía. Durante mucho tiempo se supuso que la provisión de los bienes públicos podría ser asegurada por el mercado libre de intervención, pero crecientemente se reconoce que ello no es así. El Estado es el *locus* de la acción política y su papel debe ser redefinido para que brinde la garantía de la oferta de esos bienes. Se requiere un nuevo equilibrio entre Estado, mercado y ciudadano, y, por ende, la creación y reinversión de instituciones públicas, privadas, solidarias y comunitarias. Ello, a su vez, exige el desarrollo de mejores esquemas de organización y evaluación de gestión pública para lograr la rendición de cuentas y la transparencia. Retomar lo

público como el espacio de lo colectivo, del hacer de todos los ciudadanos y no solo del gobierno o el Estado, es imprescindible para la inclusión y el pleno ejercicio de la ciudadanía y, desde ahí, para la definición de las prioridades nacionales.

Detrás de toda esta tarea subyace, en tercer lugar, la construcción de un “Pacto Fiscal” sólido, que determine una estructura más progresiva de los impuestos y haga viable el financiamiento de las políticas. Los distintos objetivos propuestos y el papel más amplio de las políticas no podrían alcanzarse sin la construcción de acuerdos políticos —explícitos o implícitos— acerca del nivel, composición y tendencia del gasto público y de su financiamiento.

El conjunto de los puntos anteriores converge en cuanto a la necesidad de diseñar una “nueva arquitectura estatal”, que permita al Estado volver a desempeñar un papel relevante en el bienestar general y en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países latinoamericanos, superando el paradigma de su “subsidiariedad” al mercado. Se propone que, a partir de una mirada crítica sobre su desempeño histórico, se redefina el papel del Estado con propuestas para dotarlo de las herramientas suficientes, de modo que encuentre su lugar preciso en equilibrio con el mercado y con los derechos ciudadanos —no solo los de esta generación, sino también los de generaciones futuras— que habrán de heredar un equilibrio ambiental cada vez más precario.

En resumen, si bien no hay modelos únicos y cada sociedad deberá reflexionar y a la postre acordar ese balance según su dinámica de desarrollo, todos coinciden en que el Estado deberá tener un papel más significativo y protagónico en garantizar bienes públicos, dinamizar el crecimiento, alcanzar la estabilidad económica, promover una reforma fiscal que sea equitativa, fomentar la necesaria convergencia productiva con innovación, y generar consensos en torno de pactos fiscales con claro efecto redistributivo. Es en el marco de ese estado de bienestar, y no meramente subsidiario, que será posible relanzar los objetivos del desarrollo en las nuevas condiciones y reglas que se están definiendo en la economía internacional postcrisis.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009* (LC/G.2424-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *El comercio internacional en América Latina y el Caribe en 2009: crisis y recuperación* (LC/L.3184-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2009c), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009d), *Panorama social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009e), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2009f), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: crisis y espacios de cooperación regional* (LC/G.2413-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- \_\_\_\_\_ (2009g), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2009h), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.24.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SSES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008* (LC/G.2386-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Progreso técnico y cambio estructural en América Latina* (LC/W.136), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad* (LC/G.2294(SSES.31/3)), Santiago de Chile, marzo.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SSES.29/3)), Santiago de Chile, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.5.
- Cimoli, Mario y Gabriel Porcile (2008), "Volatility and Crisis in Catching-up Economies: Industrial Path-Through under the Stickiness of Technological Capabilities and the 'Red Queen Effect'", documento presentado en la Conferencia sobre economía del desarrollo (Mount Holyoke College, Springfield, Massachusetts, noviembre de 2008).
- DESA (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales) (2010), *Situación y perspectivas para la economía mundial 2010*, Nueva York, Naciones Unidas, diciembre.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío'", *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 89.II.G.5
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009), *Perspectivas de la economía mundial, 2009*, Washington, D.C., octubre.
- Hopenhayn, Martín (2001), "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía", *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, abril.
- IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) (2009), *Capital Flows to Emerging Markets*, Washington, D.C., octubre.
- Infante B., Ricardo y Osvaldo Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, abril.
- Kacef, Osvaldo y Juan Pablo Jiménez (comps.) (2009), *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas* (LC/W.275), Santiago de Chile, agosto.
- Martner, Ricardo (2007), "La política fiscal en tiempos de bonanza", *serie Gestión pública*, N° 66 (LC/L.2736-P), Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.74.
- McKinsey Global Institute (2009), *Global Capital Markets: Entering a New Era*, McKinsey&Company, Nueva York, septiembre.
- Ocampo, José Antonio (comp.) (2005), *Beyond Reforms: Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Washington, D.C., Stanford University Press/Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009), *OECD Economic Outlook*, N° 86, París, noviembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009), *Informe sobre el comercio mundial 2009*, Ginebra, julio.
- Orozco, Manuel (2009), *Understanding the Continuing Effect of the Economic Crisis on Remittances to Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, agosto.
- Pineda, Ramón, Esteban Pérez-Caldentey y Daniel Titelman (2009), "The current financial crisis: old wine in new goatskins or is this time different for Latin America?", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo, inédito.
- Prebisch, Raúl (1949), *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (E/CN.12/89), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosales, Osvaldo (2009), "La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, octubre.
- Samaniego, Joseluis (coord.) (2009), *Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña* (LC/W.232), Santiago de Chile, noviembre.
- Sojo, Ana (ed.) (2009), "Hacia la universalidad, con solidaridad y eficiencia: el financiamiento de la protección social en países pobres y desiguales", *serie Seminarios y conferencias*, N° 55 (LC/L.3034-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.39.
- Stiglitz, Joseph y otros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization, and Development*, Oxford, Oxford University Press, octubre.

## PALABRAS CLAVE

Crisis económica  
Crisis financiera  
Política económica  
Modelos de desarrollo  
CEPAL  
Desarrollo económico  
América Latina

# La crisis financiera y económica de 2008 y su repercusión en el pensamiento económico

*Gert Rosenthal*

**L**a crisis financiera y económica de 2008 tuvo múltiples consecuencias en los países de América Latina y el Caribe. Trastocó el desempeño de las economías y puso en duda paradigmas que habían orientado la política económica en la mayoría de los países. Asimismo, exacerbó crecientes divergencias entre puntos de vista surgidos incluso antes de la crisis. Algunas de esas divergencias son de carácter ideológico, pero otras obedecen a enfoques antagónicos sobre estrategias económicas. Entre los factores de diferenciación se encuentran, primero, el papel del Estado y su relación con el mercado, y segundo, la naturaleza y alcance de la inserción en la economía global. Aquí se abordan algunos de los rasgos de diferenciación, las tensiones que generan y el futuro que deparan para la cooperación dentro de América Latina. También se señala que en este nuevo escenario, marcado por cierta perplejidad, se abren espacios inherentes al trabajo de la CEPAL.

Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo de la CEPAL, 1988-1997

Actual Representante Permanente de

Guatemala ante las Naciones Unidas

✉ [grosenthal61@hotmail.com](mailto:grosenthal61@hotmail.com)

# I

## Introducción

Sin lugar a dudas, la crisis financiera y económica de 2008, precedida por la doble crisis que afectó a los mercados energéticos y alimenticios, será recordada como un evento divisor, pues puso de manifiesto las vulnerabilidades de la globalización, empujó la economía global al borde del abismo, causó grandes penurias a decenas de millones de seres humanos y, de paso, exacerbó viejas disputas y tensiones acerca de cómo abordar el desarrollo. El tema de la crisis ha sido objeto de una abundante literatura en círculos académicos, en organismos internacionales e incluso en los medios de comunicación social; en la propia CEPAL se ha hecho

una labor meritoria al analizar el origen de la crisis, su propagación, su impacto y sus posibles consecuencias a futuro (CEPAL, 2009a, 2009b, 2009c y 2009d). Acaso menos estudiadas han sido las disputas y tensiones que esa crisis intensificó en el dominio económico, y ese será precisamente el foco central de este trabajo desde la óptica latinoamericana. En términos generales, el debate gira en torno del rol del Estado en el marco de los distintos paradigmas de desarrollo; en términos más puntuales, se destacarán dos ámbitos: la discusión sobre cómo abordar la equidad social y la creciente polarización en el interior de los foros multilaterales.

# II

## El trasfondo inmediato

La irrupción de la crisis financiera de 2008 no solo alteró el desempeño de las economías de la región, sino que puso a prueba paradigmas de política económica que se venían aplicando desde hace algún tiempo, con diferencias de contenido e intensidad de un país a otro. Asimismo, al repercutir de manera diferenciada en distintos grupos en el interior de cada país, y también entre países, los efectos de la crisis generaron o aumentaron tensiones preexistentes, influyendo —entre otros aspectos— en el contenido, alcance y tono de las relaciones internacionales. Ante todo, las respuestas diferenciadas agudizaron el debate sobre cómo organizarse para salir del atolladero actual y estar en condiciones de cumplir con las aspiraciones universales tan elocuentemente recogidas en los objetivos de desarrollo del Milenio.

Desde esa óptica, muchos observadores han señalado, no sin cierta satisfacción perversa, que después de décadas de escuchar “lecciones” de los principales centros económicos del mundo, incluidas las instituciones financieras multilaterales, sobre cómo conducir de manera responsable y coherente la gestión macroeconómica para evitar las crisis periódicas que caracterizaban a la región, en esta ocasión se invirtió el escenario y los predicadores de antaño resultaron ser los irresponsables. En tanto que sus ex pupilos latinoamericanos, que en general sí actuaron con profesionalismo, fueron los que tuvieron

que pagar los “platos rotos” de la crisis gestada en el mero centro del capitalismo, sin haber tenido la más mínima responsabilidad en su génesis. Para una región que muchas veces encubría sus insuficiencias en materia de gestión económica achacando la responsabilidad de su desempeño insatisfactorio a fenómenos de origen internacional, la “culpa” en esta ocasión sí provenía innegablemente del sector externo.

A su vez, a la luz de la crisis, muchos analistas, individuales e institucionales, incluida de manera destacada la propia Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se han sentido reivindicados en su análisis de los últimos años. Por una parte, ellos han advertido persistentemente la insostenibilidad de los desequilibrios financieros que se estaban gestando en la economía mundial, sobre todo entre los Estados Unidos y algunos de sus socios comerciales superavitarios.<sup>1</sup> Por otra, han formulado cuestionamientos al paradigma económico en boga desde los años ochenta, justamente por su sobrevaloración del papel del mercado y su subvaloración del papel del Estado en el desempeño económico y social.

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, CEPAL (2006a, p. 31; 2007a, pp. 35 y 36; y 2007b, p. 24).

En ese sentido, durante los últimos 20 años la CEPAL ha contribuido al debate sobre paradigmas del desarrollo, profundizando su vocación como ente generador de posiciones heterodoxas, cuestionando o avalando los postulados de las ortodoxias de distinto signo, y atendiendo a las especificidades y rasgos característicos de los patrones de desarrollo de la región y sus diferentes tipos de economías.<sup>2</sup> Esta vocación ha sido particularmente relevante a partir de 1990 en el debate económico referido a los modelos vigentes, y a la crítica que efectuaban diversos sectores sobre la forma mecánica con que se aplicaban sus preceptos.<sup>3</sup> En sus términos más sencillos, un eje central del análisis giraba en torno de la idea de que las señales del mercado por

sí solas no resolverían todo; se abogaba, más bien, por una combinación juiciosa entre mercado y Estado para lograr los múltiples objetivos del desarrollo, incluidos el crecimiento económico, una mayor equidad, la estabilidad financiera y la sostenibilidad ambiental.

El detonador de la gran crisis financiera de 2008, que se puede atribuir, en gran parte, al deficiente funcionamiento del mercado (para decir lo menos) y a la virtual ausencia del Estado en cuanto al cumplimiento de su papel regulador, sin duda alentará a los agnósticos de la ortodoxia pura a persistir en la búsqueda de acomodos que les permitan acceder al desarrollo en un contexto internacional cada vez más complejo y alborotado.

### III

## Tensiones y polarización de posiciones

Pero el panorama se complica aún más si se toma en cuenta la creciente heterogeneidad de enfoques que se está generando en América Latina, no solo acerca de cómo abordar las estrategias y políticas económicas, sino de cómo visualizar el papel de la región en el contexto internacional, a lo que deben sumarse las diferencias de agenda política en situaciones tan diversas como las que se presentan entre los distintos países. La principal línea divisoria del debate en materia económica antecede a la crisis de 2008, y se construye alrededor de la manera en que los distintos países procuran insertarse en la economía internacional. En términos esquemáticos (la realidad siempre es más compleja y matizada), los dos “polos” extremos en una amplia gama de posiciones serían los siguientes: por una parte, se encuentran aquellos países intensamente comprometidos con la apertura y la liberalización comercial (pero no todos ellos se entregaron a la liberalización financiera simultánea, como lo postulaba el paradigma entonces en boga). Son estos países los que procuraban aproximarse a los principales mercados desarrollados, y particularmente al de los Estados Unidos, por medio de acuerdos de libre comercio. Por definición,

son países dispuestos a someterse en gran medida a los dictados de la economía de mercado.

Por otra parte, están aquellos países que buscan una mayor autonomía —de la economía internacional y de la estadounidense en particular— y menor dependencia de las señales del mercado. En efecto, la entonces llamada “Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA)”, suscrita entre Cuba y la República Bolivariana de Venezuela en diciembre de 2004, se ofreció en un principio como una alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que a partir de la primera Cumbre de las Américas, celebrada en la ciudad de Miami en diciembre de 1994, pretendía erigir una zona de libre comercio de alcance hemisférico (pero excluyendo precisamente a Cuba, por razones conocidas).

Como se sabe, esta última iniciativa nunca se concretó ante la resistencia de algunos países de la región, cada uno movido por razones e intereses distintos. Pero el fracaso de la iniciativa original dio origen a un conjunto de acuerdos de libre comercio de alcance geográfico acotado, que se sumaron al Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito previamente entre México, Canadá y los Estados Unidos. Esos acuerdos han sido puestos en vigor en Chile, los países centroamericanos, la República Dominicana y el Perú, mientras que Colombia y Panamá aún esperan sumarse a aquellos. La línea divisoria entre los países que mantienen acuerdos de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos y los que proponen una “alternativa” cobró un relieve ideológico y político adicional en cuanto al modo en que los

<sup>2</sup> Véanse CEPAL (1990, 1994a, 1996 y 1998) y Torres (2006).

<sup>3</sup> Para un penetrante análisis sobre la diferenciación entre el paradigma vigente en los años noventa y la propuesta cepalina, véase la entrevista de Fernando Fernández a Fernando Fajnzylber (Fernández, 1994, pp. 207-209).

distintos países interactuaban con los Estados Unidos, que el propio portal de la red del ALBA plantea —no sin un sesgo ofensivo— como “una propuesta imperialista de dominación enfrentada a una propuesta patriótica de liberación” (Rossi, 2009).

Algunos analistas también han agregado una dimensión geográfica a esta nítida división en materia económica, política e ideológica. Por una parte, señalan a los países latinoamericanos ubicados en el “arco del Pacífico”, muy proclives a la apertura y cada vez más insertos en la economía global. Por otra, a aquellos ubicados en el Atlántico —incluidos los miembros originales del Mercado Común del Sur (Mercosur), en una situación intermedia entre los países del ALBA y los países que mantienen TLC con los Estados Unidos— un tanto menos proclives a la apertura, aunque cada uno por razones distintas. Y un caso singular sería el de Brasil, dados su creciente protagonismo y participación en la economía global, además de la dimensión de su mercado doméstico (CEPAL, 2006b, p. 86).

Antes de proseguir, cabe señalar que las divisiones descritas de ninguna manera son rígidas, ya que persiste una vasta urdimbre de vasos comunicantes entre países que trascienden aquellas divisiones. Esos vasos comunicantes surgen de relaciones comerciales y financieras, intereses comunes, pertenencia a distintas agrupaciones formales tales como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Grupo de Río, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Mercosur más sus miembros asociados. Incluso hay un país —Nicaragua— que, en un acto insigne de malabarismo, mantiene un TLC con los Estados Unidos y a la vez es miembro del ALBA. Asimismo, todos los países de la región cultivan relaciones bilaterales con Cuba, el gran ausente (hasta ahora) de los foros interamericanos, pero que continúa siendo fuente de inspiración para numerosos latinoamericanos, que, entre otros aspectos, perciben la resistencia de ese país ante “el Imperio” como un símbolo de gran dignidad.

Sea como fuere, esta creciente división en el interior de América Latina y el Caribe que, como se dijo, precedía a la crisis de 2008, fue notoriamente agudizada por aquella crisis. Así, el fuerte tono de denuncia contra el “modelo neoliberal” que acompañaba al discurso del ALBA (hoy denominada “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”) encontró en la crisis la confirmación de sus frecuentes vaticinios, anunciando de este modo poco menos que la defunción del capitalismo.<sup>4</sup> Ciertamente,

ese discurso tenía algún fundamento objetivo. La crisis sirvió para desmitificar las exageradas expectativas de que el mercado contenía mecanismos propios de auto-corrección contra la especulación, y a la postre puso al descubierto las graves falencias de los mecanismos de regulación y supervisión de las principales economías industrializadas, para no mencionar las casi inexistentes entidades reguladoras a nivel internacional. También se constató el inmenso riesgo que plantea la exagerada participación de los capitales golondrina en los flujos financieros internacionales.

Por añadidura, el hecho de que la crisis naciera en el “Imperio” subrayaba una vez más, en la óptica de los interlocutores del ALBA, que de allí fluyen muchos de los males que aquejan a la región. En consecuencia, no es de extrañar que los países que ya abrigaban serias dudas sobre el ordenamiento de la economía internacional previo a la crisis —incluida de manera explícita su inconformidad con el papel de las instituciones de Bretton Woods— llegaran ahora a la conclusión de que todas las falencias advertidas en el funcionamiento del mercado precisaban nada menos que un nuevo modelo. Esta posición contrastaba con la de aquellos países que se conformaban simplemente con acomodos, aunque fuesen acomodos importantes.

Es más, aquellos países detractores creen encontrar en la crisis una reivindicación adicional, al constatar que las economías latinoamericanas, cuyo sector exportador es más dependiente del mercado estadounidense, son las que fueron más duramente golpeadas al verse arrastradas por los efectos recesivos de aquella economía. Si bien resulta difícil establecer relaciones de causalidad entre la evolución de la economía estadounidense y la de distintos países de la región, es innegable que el alto grado de interdependencia económica entre los Estados Unidos y México es uno de los factores que explica la dramática caída en el nivel de actividad económica en este último país en 2009, aunque con signos de recuperación en el último trimestre (CEPAL, 2009e).

Así las cosas, en el mundo de las ideas la crisis se presenta como el detonador de un renovado debate en la región sobre cómo abordar su desarrollo. Ese debate incluso tiene rasgos de polarización que hacen recordar, guardando las distancias en el tiempo y considerando el enorme cambio de contexto, la discusión de los años sesenta y setenta del siglo anterior sobre las virtudes e

<sup>4</sup> En la Declaración Final que emanó de la Cumbre Extraordinaria del ALBA, celebrada en Cumaná, Venezuela, el 17 de abril de 2009, los

Presidentes afirmaron: “El capitalismo está acabando con la humanidad y el planeta. Lo que estamos viviendo es una crisis económica global de carácter sistémico y estructural, y no una crisis cíclica más”. Más adelante en el texto se habla de la “decadencia del capitalismo”.

inconvenientes de las economías centralmente dirigidas versus las economías de mercado, con las “economías mixtas” ocupando el espacio intermedio, cada una con sus matices peculiares. En el contexto de la globalización, las antípodas se encuentran —de nuevo, en términos esquemáticos—, por una parte, en la agenda del ALBA y, por otra, en aquellos países que se empeñan en continuar con la estrategia vigente en los últimos tiempos, sin mayores acomodos. El resto de los países —por ahora la mayoría, al no haber abrazado nunca la ortodoxia “pura”— ocupan espacios intermedios en que postulan redefinir la frontera entre mercado y Estado,

también con variantes singulares de un país a otro. Ellos continúan construyendo sobre los considerables logros registrados en los últimos años mediante su inserción en la economía global, soslayando plantearse golpes de timón sustanciales en sus estrategias de desarrollo. Dicho de otra manera, el panorama actual hace recordar una época que parecía superada, en que se enfrentaban las estrategias “aperturistas” con el “desarrollo hacia adentro”; o el socialismo contra el capitalismo, con los reformistas ocupando el espacio intermedio e intentando aprovechar las virtudes de ambos planteamientos y eliminando sus supuestos inconvenientes.

## IV

### Parámetros del debate

Sin embargo, lo que todavía no queda muy claro es el contenido y alcance de las estrategias que se enfrentan. Por una parte, el modelo de lo que el Presidente Hugo Chávez llama el “socialismo del siglo XXI” se define mejor por lo que no es que por sus características de carácter propositivo. En ese sentido, sí queda claro el rechazo categórico del modelo al que se proclama difunto (el “neoliberal”). En cuanto al grupo de países dispuestos a continuar el rumbo general de las políticas de los últimos tiempos, si bien existe mayor claridad sobre las modalidades precisas del modelo aperturista, no se perfilan con nitidez los rasgos de las mutaciones que a futuro se incorporarán al modelo para adaptarlo a las nuevas circunstancias internas e internacionales que surgirán a consecuencia de la crisis.

En relación con el carácter propositivo, la llamada “Alternativa Bolivariana” se presenta con un mayor contenido doctrinario que el relativo pragmatismo que caracteriza al modelo aperturista. En lo que atañe al ámbito económico, en ella se valora la solidaridad más que el egoísmo o el afán de lucro; se otorga prelación al papel del Estado por sobre el de la actividad privada, y se postula la inclusión, la participación, el igualitarismo y el combate a la pobreza como valores irrenunciables. Asimismo, en dicha alternativa se observa con algún recelo la apertura comercial guiada por las señales del mercado, y se pretende mitigar sus efectos por medio de un intercambio comercial equilibrado —a veces apoyado en un modelo de comercio administrado que recuerda los viejos tiempos del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)— entre los países miembros del ALBA y entre estos y otros países no pertenecientes a la Alianza. También se

valora la cooperación Sur-Sur, una de cuyas expresiones concretas más elocuentes se encuentra en el Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE impulsado por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, así como en programas de cooperación bilateral que tanto este país como Cuba proveen a muchos países, sobre todo en el área de salud.<sup>5</sup>

Estos enunciados generales de cambiar tanto el paradigma de desarrollo como el orden económico internacional todavía no se articulan en una propuesta programática integral y con coherencia interna. Es decir, los enunciados retóricos aún no se traducen en planteamientos susceptibles de ser instrumentados, como se colige de la siguiente frase que nuevamente pone el énfasis en describir lo que no es: “es necesario desarrollar un modelo alternativo al sistema capitalista. Un sistema de solidaridad y complementariedad y no de competencia; un sistema de armonía con nuestra madre tierra y no de saqueo de los recursos naturales; un sistema de diversidad cultural y no de aplastamiento de culturas e imposición de valores culturales y estilos de vida ajenos a las realidades de nuestros países; un sistema de paz basado en la justicia social y no en políticas y guerras imperialistas”.<sup>6</sup> Desde luego, el llamado a la transformación profunda implícito en las frases anteriores, que encierra objetivos sin duda loables, también tiene un importante trasfondo político e ideológico, además de

<sup>5</sup> Ya son 18 los países beneficiarios del Acuerdo PETROCARIBE, un esquema novedoso de cooperación.

<sup>6</sup> Extraído de la Declaración Final de la Cumbre Extraordinaria del ALBA, celebrada en Cumaná, Venezuela, el 17 de abril, 2009.

inspirarse en una veta nacionalista y reivindicativa de la unidad latinoamericana.

Al mismo tiempo, muchos de esos enunciados, comprendidos aquellos relacionados con la inclusión, la participación y el combate a la desigualdad absoluta y relativa, son comunes con las estrategias de desarrollo de los países que apuestan a mejorar su inserción en la economía internacional, por lo que el principal elemento de diferenciación entre los enfoques antagónicos en materia de política económica tiene que ver con el secular debate sobre el rol del Estado y su relación con el mercado. A ello se juxtaponen desde luego diferencias ideológicas o doctrinarias más pronunciadas.

En síntesis, la región se enfrenta a dos enfoques bastante antagónicos sobre cómo abordar su desarrollo futuro, con una amplia gama de enfoques intermedios. En un extremo se postula una especie de “borrón y cuenta nueva” cuyos contornos precisos son difíciles de discernir; en el otro, la aceptación de que las estrategias hasta ahora aplicadas para insertarse en la economía internacional apuntan en la dirección correcta, aunque precisan de acomodados constantes, sobre todo a raíz de las crisis múltiples de 2008. Al tratar de caracterizar los enfoques antagónicos se entra a terrenos bastante

resbaladizos, no solo por las razones expuestas en el acápite anterior, sino porque cada uno de los países de la región incorpora ciertas peculiaridades a su gestión macroeconómica y a sus políticas sociales, acordes con la realidad y las circunstancias que imperan, así como con el sesgo ideológico de la administración de turno.

En todo caso, lo que sí queda claro es que la crisis de 2008 marca el final de un período en que la gran mayoría de los países de la región se sumaron a una corriente principal en materia de estrategias y políticas económicas, con distintas variantes de un país a otro. Algunos tildan esas estrategias y políticas económicas como “neoliberales”, otros como el Consenso de Washington, e incluso otros como la respuesta nacional a los desafíos de la globalización. Si bien con bastantes matices, en líneas gruesas la política económica en la gran mayoría de los países apuntaba más o menos en la misma dirección. Por cierto, lo mismo se podría decir de las décadas de 1950 y 1960, cuando el paradigma cepalino era el que constituía el *mainstream* y fue cuestionado por la ortodoxia, que empezó a imponerse en los años setenta contribuyendo a una dispersión de enfoques similar —guardando las distancias— al fenómeno que se vive en la actualidad y que probablemente se acentuará en el futuro inmediato (Fishlow, 1985).

## V

### Las propuestas antagónicas ante la inequidad

Una de las críticas más persuasivas al llamado “modelo neoliberal” ha sido respecto de su carácter concentrador y excluyente. La tesis ortodoxa según la cual el crecimiento económico, combinado con la “magia del mercado”, derramaría sus beneficios hacia abajo por efecto de filtración (*trickle-down*) en favor de todos los estratos de ingresos, ha sido desacreditada desde hace mucho tiempo. Por eso, la CEPAL viene insistiendo a lo largo de décadas sobre la importancia de suplementar las señales del mercado con políticas específicas para que el crecimiento sea más equitativo.<sup>7</sup> Los rezagos sociales y la inequidad en América Latina también constituyen los fundamentos más ampliamente postulados por aquellos que invocan el “socialismo del siglo XXI” para atender a los estratos de menores ingresos, invocando los éxitos que ofrece Cuba a través de sus innegables logros en esta materia durante varias décadas (CEPAL, 2000).

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (1994b).

No sorprende que el combate a la desigualdad convoque tanta atención. Como se sabe, existe un inmenso caudal de literatura sobre la pobreza absoluta y relativa en la región, las estrategias para abordarlas, y acerca de cómo conciliar los objetivos de crecimiento con aquellos de la equidad. La atención prioritaria de este propósito no reconoce signo ideológico. Incluso han surgido propuestas para potenciar (“empoderar”) a los pobres cuyo origen intelectual se puede encontrar en conceptos abrazados por los grupos relativamente más conservadores en el espectro ideológico latinoamericano. Esos conceptos incluyen la confianza en el funcionamiento del mercado, el rol fundamental del estado de derecho y un ambiente amigable al desenvolvimiento de la pequeña empresa.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008). La Comisión fue copresidida por Madeleine Albright y Hernando de Soto.

También es verdad que América Latina y el Caribe es, en promedio, la región que revela mayor desigualdad entre todas las regiones en desarrollo (Banco Mundial, 2005, pp. 4-8 y 66; Lustig, 2009, p. 1). Es cierto, asimismo, que si bien hasta los años noventa el crecimiento económico solía facilitar la reducción de la incidencia de la pobreza (es decir, de la pobreza absoluta), en la mayoría de los casos la distribución del ingreso (la pobreza relativa) solía estancarse o incluso empeorar (CEPAL, 1997; La Fuente y Sáinz, 2001, pp. 161-170). Pero es precisamente en este ámbito donde se han producido algunos cambios en los últimos tiempos, que, cuando menos, llaman poderosamente a la reflexión.

Así, resulta relevante reconocer los significativos avances registrados en muchos países de la región que mostraron cierto pragmatismo al combinar elementos del paradigma en uso, sobre todo en materia de gestión macroeconómica y de fortalecimiento del estado de derecho, con políticas novedosas para enfrentar los rezagos sociales que constituyen el principal “talón de Aquiles” del desempeño económico de la región. Esta combinación juiciosa de mercado con Estado empezaba a rendir logros nada despreciables en la región, sobre todo si se contrasta la situación de algunos países en, digamos, el año 2008 con la situación de esos mismos países 10 años atrás. Incluso se podría sostener que algunas naciones soportaron los efectos devastadores de la crisis financiera y económica con mejor capacidad de resistencia y con más fuerza de lo que se preveía hace tan solo unos meses, al menos a juzgar por el desempeño previsto para 2010 (CEPAL, 2009e).

Pero lo que resulta aun más pertinente para los efectos de este trabajo, es que se registraron avances significativos en el abordaje de los rezagos sociales. Así, la incidencia de la pobreza en la región en su conjunto bajó de alrededor del 44% al 33% en una década —entre finales de los años noventa y 2008—, mientras que la incidencia de la pobreza extrema descendió del 19% al 13% (CEPAL, 2009f, pp. 3-12). Igual o acaso más significativo es que por primera vez se reportan mejoras generalizadas en la distribución del ingreso, atribuibles en parte al efecto compensador de la política pública en la tendencia concentradora del crecimiento registrado

en períodos pretéritos.<sup>9</sup> Según un reciente informe de la CEPAL, de un universo de 18 países que disponen de datos, 15 reportaron una mejora en la distribución del ingreso (CEPAL, 2009f, pp. 12-17).

Según ese mismo informe, los avances consignados se deben, entre otros aspectos, a los siguientes factores: primero, la expansión económica combinada con crecientes niveles de generación de empleo; segundo, una gradual pero significativa mejora en la capacidad financiera de los Estados, lo que permitió, entre otros avances, un fuerte aumento —cuantitativo y también cualitativo— en el gasto social; tercero, la aplicación de políticas distributivas bastante creativas, como por ejemplo, los programas de transferencias monetarias y las transferencias condicionadas (Madariaga, 2009); y, cuarto, los efectos favorables (y previsibles) de la transición demográfica presente en la mayoría de los países de la región, con decrecientes índices de dependencia por trabajador ocupado (CEPAL, 2009f). También se sumaron a estos factores los efectos acumulativos del aumento en el gasto social, y en especial en educación, ya que la brecha salarial —la distancia que separa a los estratos mejor remunerados de los peor remunerados— al parecer está disminuyendo en muchos países como reflejo de aquel fenómeno (López Calva y Lustig, 2009).

En resumen, las estrategias de desarrollo asumidas por aquellos países de la región que optaron por el modelo “aperturista”, combinando juiciosamente la intervención pública con las fuerzas del mercado, al parecer han producido resultados iguales o aun más satisfactorios en el combate a la pobreza y el mejoramiento de la distribución del ingreso que los registrados en los países que vienen criticando aquella estrategia por su carácter notoriamente concentrador (Lustig y McLeod, 2009). Al mismo tiempo, es importante reconocer que los impresionantes avances registrados en algunos países no son comunes a todas las economías de la región, ni que la capacidad de resistencia a los efectos de la crisis fue generalizada.

---

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, Soares y otros (2009, pp. 207-224).

## VI

## Las propuestas antagónicas ante el ordenamiento internacional

La otra materia en que se evidencia una polarización de posiciones en el interior de la región se refiere a la actitud de los distintos gobiernos ante el ordenamiento institucional de la economía internacional. Si bien los países que optaron por el modelo de apertura han expresado serias reservas sobre los sistemas de gobernabilidad de las instancias existentes, con su actitud suelen postular la corrección de esas falencias mediante reformas de las instituciones.<sup>10</sup> En cambio, otros países de la región, liderados por los miembros del ALBA, plantean reformas mucho más radicales e incluso la sustitución de aquellas instituciones por algo distinto, que suele caracterizarse como más transparente y más democrático.<sup>11</sup>

La línea divisoria no es nítida: todos los países de la región denuncian el ordenamiento institucional existente, e incluso todos asignan cuotas de responsabilidad a las instituciones financieras existentes, y muy particularmente al Fondo Monetario Internacional. Asimismo, todos advierten grandes lagunas en ese ordenamiento internacional, que depende en alto grado de una sola moneda de reserva (el dólar) y que carece de muchos mecanismos de coordinación.<sup>12</sup> Pero la diferenciación también tiene rasgos claros. En un extremo se encuentran los países que virtualmente culpan a esas instituciones de “imponer” el modelo que condujo a la ruina, y desean suprimirlas, asignando sus funciones a otras instancias más democráticas y universales, como las Naciones Unidas. En el otro, se hallan los países que han expresado diferentes categorías de cuestionamientos a las prácticas de trabajo de esas instituciones y sobre todo a su sistema de gobernabilidad, pero no al extremo de plantear su

supresión. Más bien, esos países se limitan a postular cambios, incluso cambios importantes, en el sistema de gobernabilidad y en las prácticas normativas de aquellas instituciones, considerando a veces la creación de nuevas instancias internacionales. Así, por ejemplo, una idea que está recibiendo creciente atención es la de crear una instancia internacional que actúe como una especie de Consejo Económico rector de todos los organismos multilaterales en el ámbito económico y financiero.<sup>13</sup>

Como un tema paralelo, un grupo de países critica severamente el surgimiento del Grupo de los Veinte (G-20) como la extensión del sistema de dominación y exclusión presente en el ordenamiento financiero internacional. Otros países de la región aceptan este foro informal —algunos con resignación— como un avance, al incorporar en su seno a economías emergentes de creciente protagonismo, y al haber actuado con agilidad en promover una respuesta concertada, coordinada y oportuna a la crisis.<sup>14</sup> Es más, algunos ven en este incipiente foro el embrión de una eventual instancia como el Consejo Económico descrito en el párrafo anterior. De nuevo, la manera en que los países de América Latina y el Caribe se ubican ante esta dimensión internacional de la crisis tiende a posiciones altamente divergentes.

Todas estas divergencias se hicieron patentes durante la concepción, preparación y celebración de la llamada Conferencia de las Naciones Unidas sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo. La mera decisión de celebrar este evento nació bajo la sombra de una fuerte controversia entre aquellos países que deseaban rescatar para las Naciones Unidas el papel rector del ordenamiento financiero y económico internacional, y aquellos que insistían en que ese papel correspondía a las instituciones de Bretton Woods y a sus instancias intergubernamentales. Detrás de la controversia yacía la cada vez más obvia caducidad del sistema de

<sup>10</sup> Basta acudir al portal en la red del Grupo Intergubernamental de los 24 (<http://www.g24.org/>) y revisar algunos de los documentos que allí aparecen para confirmar la anterior aseveración.

<sup>11</sup> “Se requiere establecer un nuevo orden económico internacional, basado en la solidaridad, la justicia, la equidad y el desarrollo sostenible. La arquitectura financiera internacional debe ser refundada. A las Naciones Unidas, y en particular a esta Asamblea General, corresponde un papel central en este esfuerzo”. Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, Bruno Rodríguez Parrilla, en el debate general del 64° período de sesiones de la Asamblea General, 28 de septiembre, 2009 (<http://www.un.org/ga/64/generaldebate/CU.shtml>).

<sup>12</sup> Un excelente ensayo que cubre esta temática fue elaborado por José Antonio Ocampo bajo el título “Rethinking Global Economic and Social Governance (Ocampo, 2009).

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Naciones Unidas (2009). Esta Comisión, presidida por el profesor Joseph Stiglitz, recomienda, entre muchos otros puntos, la creación de lo que llama un “Consejo de Coordinación Económica Mundial” (Naciones Unidas, 2009, pp. 90-97).

<sup>14</sup> Para los informes emanados de la última reunión del G-20, celebrada en Pittsburgh, EE.UU., el 24 y 25 de septiembre de 2009, véase: <https://www.pittsburghg20.org/PDFs/G20Report1109.pdf>

governabilidad de las instituciones de Bretton Woods, sobre todo en relación con la ponderación del voto en el seno de sus Directorios Ejecutivos. Asimismo, jugó un papel igualmente importante el cuestionamiento de las políticas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, y lo que hoy es la Organización Mundial del Comercio (OMC). Por cierto, tampoco se escapan de esa crítica las Naciones Unidas, siendo la principal reivindicación la reforma del Consejo de Seguridad.

Las economías desarrolladas, lideradas en este caso por la delegación de los Estados Unidos (en los meses finales de la Administración Bush), se resistían tenazmente a celebrar semejante Conferencia; la parte contraria, en la que Cuba, la República Bolivariana de Venezuela y Nicaragua, entre otros, jugaron un papel proactivo, insistió con igual fervor en el particular. Al final hubo un compromiso, al acordarse en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Qatar, Doha, en diciembre de 2008, que: “las Naciones Unidas celebrarán una conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo”, siendo claves estas últimas palabras, ya que aquellos países que le niegan protagonismo a las Naciones Unidas en temas financieros no cuestionan su papel en materia de promoción del desarrollo (Naciones Unidas, 2008, párrafo 79).

La preparación de la Conferencia recorrió un camino muy accidentado, sobre todo porque esta se colocó bajo la égida del Presidente de la Asamblea General, ejercida en aquel momento por el Padre Miguel D’Escoto de Nicaragua, quien aprovechó su tribuna para influir en el contenido de la Declaración que habría de emanar de la Asamblea General. Las pugnas que surgieron tempranamente en torno del producto final de la Conferencia no solo tuvieron el corte tradicional Norte-Sur, sino que también se dieron en el interior del Grupo de los 77 más China, y también dentro de los países de América Latina y el Caribe. No es del caso en este artículo entrar en un relato detallado sobre el particular, pero sí vale la pena orientar al lector hacia el texto del borrador de la propuesta de Declaración política que el Presidente de la Asamblea General sometió a la membresía el 8 de mayo de 2009, en sustitución de una versión más “blanda”

elaborada por los dos facilitadores que él había designado anteriormente para esa tarea (los Embajadores de los Países Bajos y de San Vicente y las Granadinas).<sup>15</sup>

En ese proyecto de Declaración se proyectaba a la Conferencia como un evento comparable a la histórica Conferencia de Bretton Woods de 1944, y se pretendía colocar el nuevo ordenamiento financiero y monetario bajo el foro universal de las Naciones Unidas (el “G-192”), en un contexto conceptual e ideológico que no reflejaba precisamente el punto de vista de las principales potencias económicas del planeta, y ni siquiera de muchos países en desarrollo. Se produjo una rebelión contra el texto, el Presidente tuvo que recular, y finalmente la Conferencia se llevó a cabo, sin mayores sobresaltos, dando origen a una Declaración diplomáticamente aceptable para todas las partes, pero poco relevante para la acción a futuro.<sup>16</sup>

El punto a resaltar es que la creciente diferenciación de enfoques sobre la mejor manera de abordar el desarrollo también se transmitió a la posición que los países de la región adoptaran con respecto a temas económicos en los principales foros internacionales. Aún está por verse si esta nueva diferenciación es saludable para las Naciones Unidas. Por ahora, lo que ha revivido son temas que se debatían hace 35 años en el marco de “un nuevo orden económico internacional”, con un fuerte tono de denuncia de los países del “Sur” en contra de los países del “Norte”, y demandas de “emparejar la cancha” de la economía internacional para dar similares oportunidades a todos los países de participar en sus beneficios.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Estos documentos están disponibles en el portal de las Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/ga/president/63/interactive/uneconference.shtml>

<sup>16</sup> Resolución 63/303 de la Asamblea General. Documento final de la Conferencia sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Acaso la conclusión potencialmente más significativa de la Conferencia fue el establecimiento de un grupo de trabajo especial de composición abierta, para hacer un seguimiento de las cuestiones que figuran en el documento final (véase Resolución 63/305).

<sup>17</sup> Resolución 63/224 del 19 de diciembre, 2008, “Hacia un nuevo orden económico internacional”.

## VII

### Síntesis y conclusiones

En conclusión, las crisis de 2008 no solo repercutieron profundamente en las economías y el financiamiento, sino también en las ideas. El cuestionamiento al paradigma vigente durante alrededor de dos décadas, que había cobrado un creciente número de adeptos, se vio intensamente exacerbado como consecuencia de la crisis. Entre las muchas consecuencias que se podrían vaticinar para los próximos años, se puede mencionar lo siguiente:

Primero, al parecer concluyó un período que permitía un elevado nivel de consenso en torno de un paradigma económico, al menos en su línea gruesa de ejecución, para dar paso a un período de dudas, cuestionamientos y ensayo de alternativas.

En consecuencia, y en segundo lugar, habrá un debate más intenso sobre estrategias y políticas de desarrollo, impulsado por el retroceso que la crisis significó para muchos países. Ese debate será saludable en la medida en que no conduzca a enfrentamientos innecesarios entre países o entre distintos grupos de un mismo país.

Tercero, y como corolario de lo anterior, se abren nuevos espacios de trabajo para la CEPAL cuya Secretaría puede contribuir al debate con iniciativas propias y como vehículo que facilite el intercambio de opiniones y de vivencias.

Al mismo tiempo, y en cuarto lugar, el surgimiento de la “Alternativa Bolivariana”, que invoca la unidad latinoamericana y del Caribe, paradójicamente podría conducir a un escenario de división en lugar de aglutinamiento, al introducir factores divergentes en el interior de agrupaciones de países históricamente unidos en torno de valores e intereses comunes. Llama la atención que la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América ha crecido lo suficiente como para participar en cada uno de los procesos formales de integración vigentes: en Centroamérica (Nicaragua), en la Comunidad del

Caribe (Antigua y Barbuda, Dominica y San Vicente y las Granadinas) y en el Mercosur (al ratificarse la adhesión de la República Bolivariana de Venezuela). Desde luego, ese escenario no necesariamente se dará en la práctica cotidiana, pero sí constituye una nueva realidad de diferenciación que antes no existía. Ello, a su vez, seguramente dará lugar a disputas y tensiones más acentuadas de las que se percibían, por ejemplo, en los años noventa.

En quinto lugar, con la creciente diferenciación de posiciones se introdujo un nuevo sesgo de confrontación en foros multilaterales cuyo rasgo principal suele ser la cooperación. Ello ha hecho cada vez más difícil llegar a acuerdos universales, como lo puso de relieve la Conferencia al más alto nivel sobre la crisis financiera y económica mundial y sus efectos sobre el desarrollo en julio de 2009, y nuevamente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, cuyos resultados relativamente magros —aun así rechazados por los países del ALBA— se anunciaban justo cuando se cerraba este artículo.<sup>18</sup>

Por último, es probable que se esté entrando de nuevo, como ha ocurrido en períodos previos de transición, en una etapa marcada por cierta perplejidad, en contraste con la relativa seguridad que caracterizaba el accionar de los encargados de formulación de políticas en los años previos a 2008. Ello será también uno de los legados de las crisis de 2008.

---

<sup>18</sup> Véase el Comunicado especial sobre cambio climático de la VIII Cumbre del ALBA con miras a la XV Conferencia de las Partes en Copenhague, 14 de diciembre, 2009, así como la intervención del Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en Copenhague, Dinamarca, el 16 de diciembre de 2009 <http://www.alternativabolivariana.org/>.

## Bibliografía

- Banco Mundial (2005), Informe sobre el desarrollo mundial, 2006: equidad y desarrollo, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional (LC/G.2413-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.62.
- \_\_\_\_\_ (2009b), La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de agosto de 2009 (LC/L.3025/Rev.4), Santiago de Chile, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2009c), "El impacto "real" de la crisis económica global: una visión desde América Latina y el Caribe", presentación de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL en el Seminario inaugural de la Escuela de verano sobre economías latinoamericanas (Santiago de Chile, 5 de agosto) [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=noticias/paginas/8/33638/P33638.xml&xsl=/tpl/p18f-st.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>
- \_\_\_\_\_ (2009d), El arco del Pacífico latinoamericano después de la crisis: desafíos y propuestas (LC/R.2156), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009e), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009 (LC/G.2424-P), Santiago de Chile, 10 de diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- \_\_\_\_\_ (2009f), Panorama social de América Latina, 2009 (LC/G.2423-P), Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2007a), 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.
- \_\_\_\_\_ (2007b), Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2007 (LC/G.2355-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.161.
- \_\_\_\_\_ (2006a), Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006 (LC/G.2314-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2006b), Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006 (LC/G.2313-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- \_\_\_\_\_ (2000), La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1998), El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos (LC/G.2024), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1997), Panorama social de América Latina, 1996 (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, febrero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.4.
- \_\_\_\_\_ (1996), Fortalecer el desarrollo: interacciones entre macro y microeconomía (LC/G.1898/Rev.1-P), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1994a), El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1994b), Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile, febrero. 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 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- Comisión para el Empoderamiento Jurídico de los Pobres (2008), La ley: la clave para el desarrollo sin exclusiones, Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Fernández, Fernando (1994), "La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber", Revista de la CEPAL, N° 52 (LC/G.1824-P), Santiago de Chile.
- Fishlow, Albert (1985), "The state of Latin American economics", Economic and Social Progress in Latin America: 1985 Report, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- La Fuente, Mario y Pedro Sáinz (2001), "Participación de los pobres en los frutos del crecimiento", Revista de la CEPAL, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- López Calva, Luis y Nora Lustig (2009), "The recent decline in inequality in Latin America: Argentina, Brazil, Mexico and Peru", documento presentado en el Panel de Economía celebrado en la Universidad Torcuato di Tella.
- Lustig, Nora (2009), "Poverty, inequality and the new left in Latin America", Woodrow Wilson Update on the Americas, N° 5, Washington, D.C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, octubre.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod (2009), Are Latin America's New Left Regimes Reducing Inequality Faster?, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center for International Scholars, Latin American Program, julio.
- Madariaga E., Aldo (2009), Redefiniendo los espacios de la política social: reducción de la pobreza, transferencias y corresponsabilidades, documento presentado en el Taller de expertos "Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones" (Santiago de Chile, 5 y 6 de noviembre de 2009).
- Naciones Unidas (2009), Informe de la Comisión de Expertos del Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre las reformas del Sistema Monetario y Financiero Internacional, Nueva York, 21 de septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), 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, diciembre.
- Ocampo, José Antonio (2009), "Rethinking global economic and social governance", Nueva York, Universidad de Columbia, septiembre.
- Rossi, Fernando Ramón (2009), "¿Qué es el ALBA?" [en línea] <http://www.alternativabolivariana.org>, noviembre.
- Soares, Sergei y otros (2009), "Conditional cash transfers in Brazil, Chile and Mexico: impacts upon inequality", Estudios económicos, número extraordinario, México, D.F., El Colegio de México, febrero.
- Torres Olivos, Miguel (2006), "Fernando Fajnzylber: una visión renovadora del desarrollo de América Latina", serie Libros de la CEPAL, N° 92 (LC/G.2322-P), Santiago de Chile, noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.124.



## PALABRAS CLAVE

Crecimiento económico  
Condiciones económicas  
Política económica  
Política monetaria  
Política financiera  
Crisis económica  
Macroeconomía  
Estabilización económica  
América Latina

## América Latina, del auge a la crisis: desafíos de política macroeconómica

*Oswaldo Kacef y Rafael López-Monti*

**E**n este artículo se analiza la más reciente etapa de crecimiento registrada en América Latina entre 2003 y fines de 2008, y cómo las distintas políticas aplicadas en este período permitieron disminuir la vulnerabilidad y enfrentar la crisis internacional con un mayor espacio macroeconómico en relación con otros episodios de perturbaciones. A su vez, se hace un breve recuento de las principales medidas de política contracíclicas en materia fiscal, monetaria, financiera y cambiaria que se aplicaron en las economías de la región para disminuir y revertir los efectos de la crisis. Finalmente, se plantean los desafíos de la política macro en la región más allá de la coyuntura.

Oswaldo Kacef  
Director, División de Desarrollo  
Económico, CEPAL  
✉ [osvaldo.kacef@cepal.org](mailto:osvaldo.kacef@cepal.org)

Rafael López-Monti  
Economista, División de Desarrollo  
Económico, CEPAL  
✉ [rafael.lopez-monti@cepal.org](mailto:rafael.lopez-monti@cepal.org)

# I

## Introducción

América Latina experimentó seis años consecutivos de crecimiento desde 2003 hasta fines de 2008, fenómeno que por su intensidad, duración y características no tiene precedentes en la historia económica de la región. Durante este período de expansión, que alcanzó a casi todos las economías de la región, el producto regional creció a una tasa promedio anual de 4,8%, acumulando un crecimiento del producto interno bruto (PIB) por habitante del 22,1%, equivalente a un 3,4% anual.

La reciente crisis internacional marca el fin de este período de crecimiento y pone de relieve la necesidad de hacer un balance de él, así como de evaluar la forma que adoptó la transmisión de la crisis a las economías de América Latina y analizar su repercusión en una región que estaba mejor preparada que en otras crisis en el pasado, planteando por último algunos desafíos

que enfrenta la política macroeconómica más allá de la crisis.

Con el objetivo de abordar estos temas, el artículo se estructura de la siguiente manera: en la sección II se analizan los principales rasgos que caracterizaron al período de crecimiento comprendido entre 2003 y 2008 en los países de América Latina, así como también los aportes de la política macroeconómica a la reducción de la vulnerabilidad de la región. En la sección III se estudian los principales canales de transmisión de la crisis internacional a las economías latinoamericanas, mientras que en la sección IV se examina el espacio macro para enfrentar la crisis y las medidas tomadas tanto en materia fiscal como monetaria, financiera y cambiaria. Finalmente, y a manera de conclusión, se plantean algunos de los desafíos de la política macroeconómica en el largo plazo.

# II

## Principales características

### de la fase de crecimiento, 2003-2008

Se trata sin duda de un período sin precedentes en la historia económica de la región, no solo por el hecho de que el PIB por habitante creció de manera sostenida por sobre un 3% anual, lo que no había ocurrido en los últimos 40 años, sino porque este crecimiento fue acompañado de un mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las variables macroeconómicas fundamentales. Por una parte, se registró un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos que responde, en gran medida, a la recuperación que tuvieron los términos de intercambio (sobre todo en América del Sur) y al crecimiento de las remesas de los trabajadores emigrados (en México y especialmente en Centroamérica). El aumento del ingreso nacional disponible, por sobre el crecimiento del

consumo, permitió el incremento del ahorro nacional y la financiación de la inversión. El superávit externo y las políticas de “reaseguro” y defensa del nivel del tipo de cambio real posibilitaron a los bancos centrales la importante acumulación de activos externos. Por otra parte, la evolución de las cuentas públicas durante la etapa de expansión se caracterizó por un acrecentamiento del superávit primario con la casi desaparición del déficit global, lo que permitió una significativa reducción de la deuda pública. Durante este período de crecimiento, disminuyó el desempleo y mejoró la calidad de los puestos de trabajo generados, dando paso a una merma de la pobreza e indigencia y una tenue mejora de la equidad. A continuación se analizará con más detalle cada uno de estos hechos estilizados.

#### 1. El contexto externo y la cuenta corriente

El buen desempeño económico en América Latina en el período 2003-2008 se produjo en un contexto mundial de

---

□ Los autores agradecen los comentarios y sugerencias que José María Fanelli, Daniel Heymann, André Hofman, José Luis Machinea, Miguel Torres y los colegas de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL realizaron sobre distintas versiones o partes de este documento.

crecimiento acelerado y generalizado. En efecto, durante el período aumentó la cantidad de países que registraron tasas de aumento del producto por habitante superiores al 3% anual. Este fenómeno se explica fundamentalmente por el rápido crecimiento de las economías emergentes: el 57% de estos países mostraron tasas de incremento del PIB por habitante superiores al 3% entre los años 2003 y 2008, al tiempo que solo el 25% de las economías industrializadas crecían a un ritmo comparable (véase el gráfico 1). Este patrón es un hecho destacable si se compara con la distribución del crecimiento en la década pasada, en que en promedio solo el 38% de las economías emergentes y el 33% de las industrializadas registraban un aumento del producto por habitante superior al 3% anual, destacándose la marcada aceleración del ritmo de expansión en los países industrializados entre los años 1998 y 2000.

Otros elementos destacados, en el contexto de la prolongada expansión de la economía mundial, son la creciente incidencia de China y la India en la demanda global y la abundante liquidez que, hasta mediados de 2007, existió en los mercados internacionales. Las favorables condiciones externas permitieron que, de manera inédita en la historia económica de la región,

el crecimiento fuera acompañado de un superávit en la cuenta corriente, con la sola excepción del año 2008. Dos han sido los factores principales que explican la evolución de la cuenta corriente regional: los términos de intercambio y las remesas de los trabajadores emigrados. Sin embargo, ambos elementos han afectado a los países de la región de manera diferenciada y, aunque vista en conjunto la región registró en promedio un superávit en la cuenta corriente entre los años 2003 y 2007, solo ocho países (todos sudamericanos) mostraron un saldo superavitario durante el período de expansión, lo que se explica en gran medida por el comportamiento observado en sus términos de intercambio.

Como puede verse en el gráfico 2, los países especializados en la exportación de petróleo y sus derivados, como también de metales y minerales, registraron el mayor aumento de sus términos de intercambio durante el período de crecimiento. En el caso de los países del Mercado Común del Sur (Mercosur), el aporte se produjo por medio del incremento en el volumen exportado neto, ya que el alza de los precios relativos de exportación fue de menor magnitud (menos de un 10%). Por su parte, México es otro de los países que registró una importante mejora en sus términos de intercambio gracias al alza en el precio del

GRÁFICO 1

**Cantidad de países con crecimiento del PIB por habitante superior al 3%, 1990-2008**



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional.

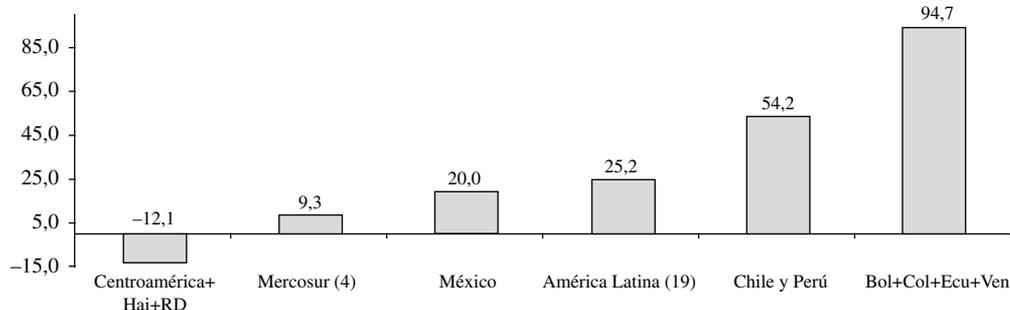
petróleo, aunque esta ha sido parcialmente compensada por el deterioro del volumen exportado neto de bienes. Otra ha sido la historia de los países de Centroamérica, importadores netos de petróleo y competidores de China en el mercado estadounidense, que no solo sufrieron un deterioro en sus términos del intercambio durante la etapa de crecimiento regional, sino también una reducción de sus ventas externas en términos reales, en ambos casos con respecto al promedio de los años noventa.

Por otra parte, México, República Dominicana y la mayoría de los países centroamericanos son receptores de cuantiosos recursos por concepto de remesas de trabajadores emigrados, y en menor medida algunos países

de América del Sur (Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y Paraguay). La región en su conjunto recibió en promedio remesas equivalentes al 1,7% del PIB en el período 2003-2008 (véase el gráfico 3). Sin embargo, Centroamérica recibió en promedio un equivalente al 9,2% del PIB (aunque al excluir a Costa Rica y Panamá este promedio se eleva al 14%) y en México a un 2,4%, cifra comparable a lo que este país recibió por concepto de inversión extranjera directa (IED) durante el período. El ingreso de remesas en América del Sur fue relevante en países como Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, mientras que Colombia y Paraguay le siguen en importancia.

GRÁFICO 2

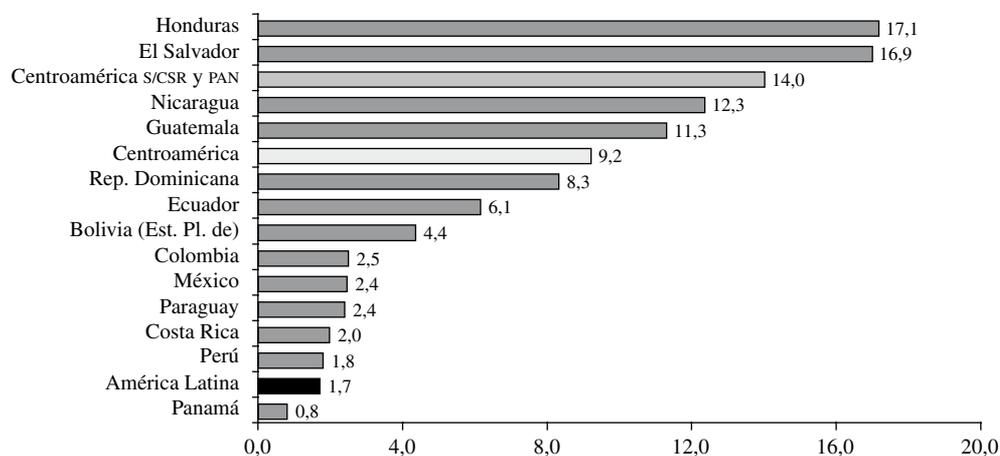
**Variación porcentual de los términos del intercambio promedio**  
(Promedio 2003-2008 versus promedio de los años noventa)



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

GRÁFICO 3

**Remesas de trabajadores recibidas, promedio 2003-2008**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

s/CSR y PAN: Sin Costa Rica y Panamá.

PIB: Producto interno bruto.

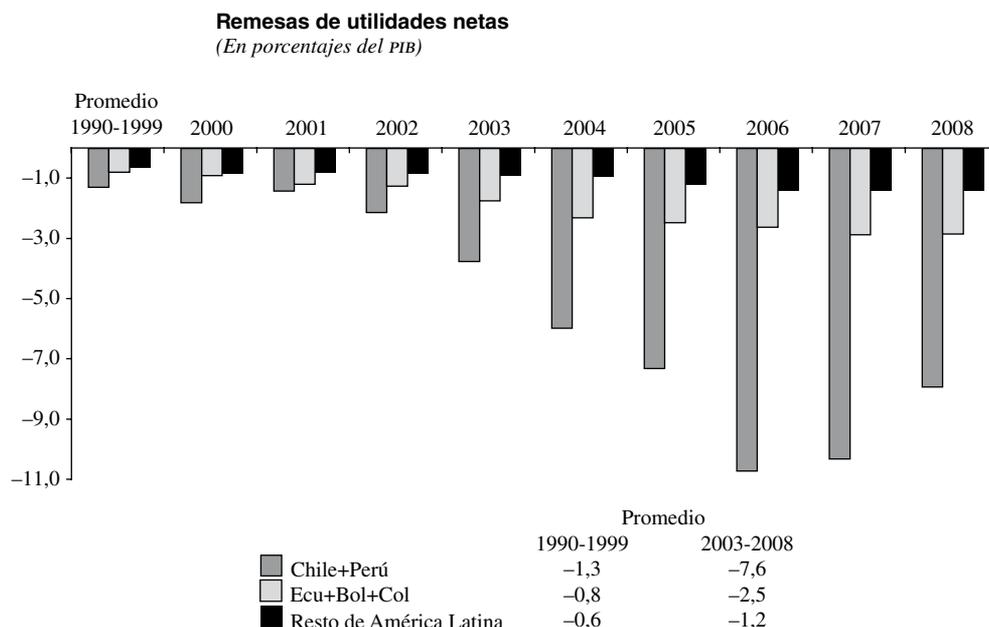
Otro rasgo característico de la evolución de la cuenta corriente de la balanza de pagos en los años de crecimiento fue el significativo aumento que registraron las remesas de utilidades realizadas por las empresas extranjeras a sus casas matrices. Como puede apreciarse en el gráfico 4, los flujos de utilidades netas en términos del PIB registraron un importante crecimiento en aquellas economías vinculadas a la producción y exportación de productos básicos en América del Sur, principalmente petróleo, metales y minerales. Esta circunstancia es consistente con el mejoramiento en los precios internacionales de estos productos y el hecho de que, en muchos casos, la explotación de recursos naturales está en manos de empresas extranjeras. En este sentido, conviene destacar que, en promedio, Chile y Perú concentran un 33% de los egresos netos de divisas correspondientes a este concepto entre 2003 y 2008, a pesar de que representan menos del 8% del PIB regional medido en dólares corrientes.

Para ilustrar los efectos mencionados anteriormente y su repercusión en el saldo de la cuenta corriente, se analizará a continuación la desagregación de las variaciones registradas en las cuentas corrientes promedio por país durante el período de expansión (2003-2008), tomando como medida de comparación el promedio de los años noventa. En América del Sur (véase el

gráfico 5a) se produjo un mejoramiento del saldo de la cuenta corriente en la mayoría de los países (con la excepción de Colombia y el Uruguay), debido fundamentalmente al efecto del aumento de los términos del intercambio y, en algunos países, al mejoramiento del saldo comercial en términos reales. En efecto, los países más beneficiados por la mejora de los términos del intercambio son la República Bolivariana de Venezuela y Chile, parcialmente compensada en este último país, y en Perú por la ya mencionada remisión de utilidades al exterior, vinculadas sobre todo a la explotación minera. Por otra parte, las economías de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Perú y Uruguay son las que registran los mayores incrementos del volumen exportado. Es interesante tomar nota de que en varios países de América del Sur (el Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, Ecuador y Paraguay) las remesas de emigrados comienzan a tener una destacada importancia cuando se las compara con el promedio de los años noventa.

Por su parte, en el gráfico 5b se advierte la descomposición de la variación de la cuenta corriente para México y Centroamérica entre los períodos analizados. Un elemento común en estos países es el deterioro de la balanza comercial a precios constantes y, con la excepción de México, el efecto negativo de la evolución

GRÁFICO 4



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.  
PIB: Producto interno bruto.

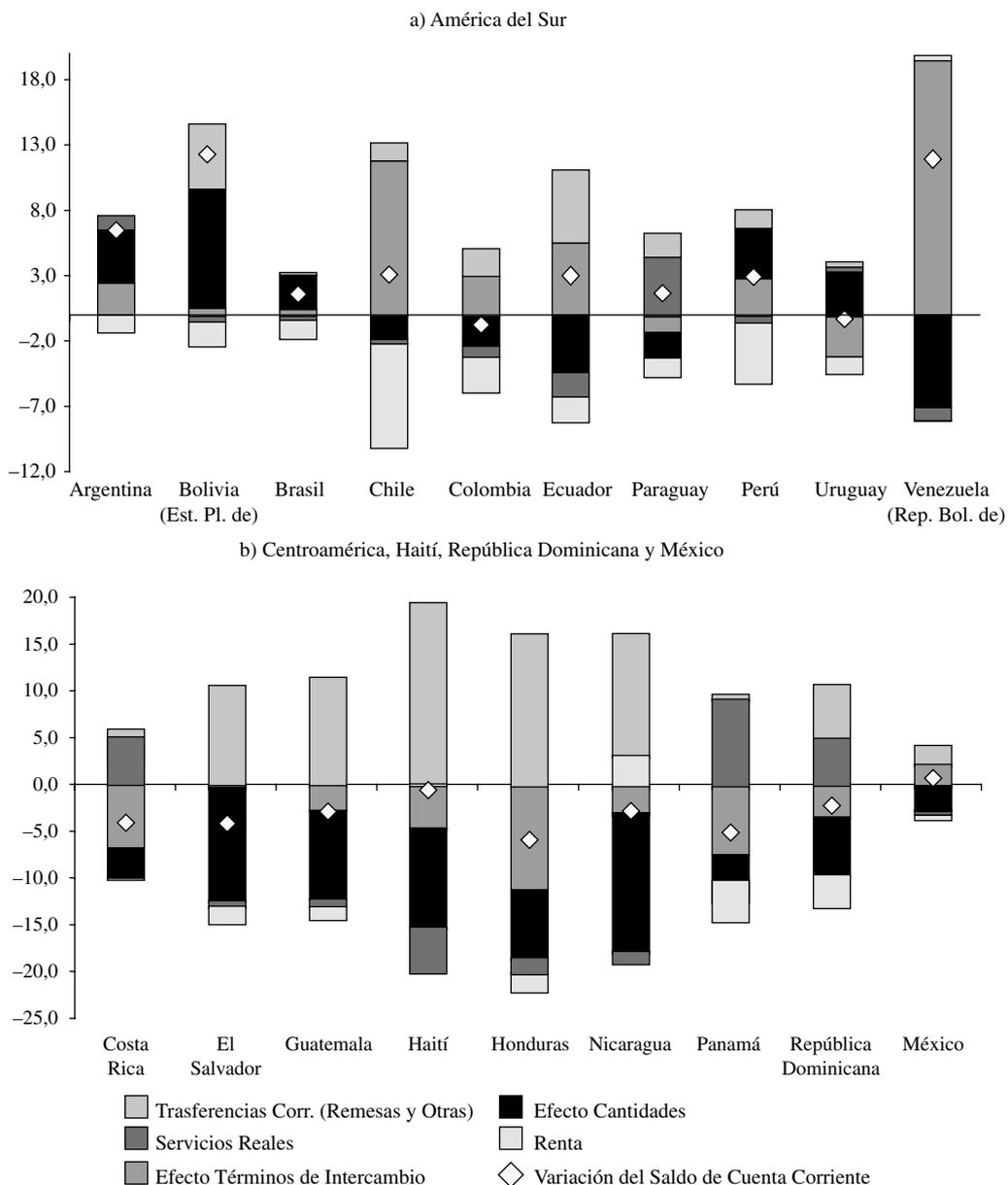
de los términos del intercambio. Al mismo tiempo, es muy significativo el ingreso de divisas por concepto de remesas de los trabajadores emigrados, con la excepción de Costa Rica y Panamá. Estos dos países, junto con la República Dominicana, presentan un positivo efecto significativo derivado del balance de servicios.

## 2. El ahorro y la vulnerabilidad externa

Un hecho que caracterizó al período de expansión 2003-2008 es que el ingreso nacional bruto disponible de la mayoría de los países de la región se expandió a una tasa superior a la del PIB. Mientras que el PIB de la

GRÁFICO 5

**Descomposición de la variación del saldo de la cuenta corriente entre el promedio 2003-2008 y el promedio 1990-1999**  
(En porcentajes del PIB promedio 2003-2008)



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

región crecía a un promedio anual de 4,8%, el INBD lo hacía a un ritmo promedio de 5,7%. Este fenómeno se produjo con mayor fuerza en los países exportadores de metales, minerales e hidrocarburos (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y República Bolivariana de Venezuela), donde se registró un significativo incremento del ingreso nacional bruto disponible consistente con la mejora de los términos del intercambio, pese a que en algunos casos se observó también un aumento considerable del pago neto de utilidades y dividendos al resto del mundo.<sup>1</sup> En los demás países de América del Sur el ingreso nacional bruto disponible también mostró un alza superior a la del PIB, aunque más moderada. En Centroamérica, pese a la disminución del poder adquisitivo de las exportaciones, la ampliación de las remesas de los emigrantes permitió que, en algunos países, el ingreso nacional bruto disponible creciera a una tasa mayor que la del PIB (Guatemala y Honduras). En el caso de México, la expansión del ingreso nacional es atribuible tanto a la mejora de los términos del intercambio como al acrecentamiento de las transferencias corrientes netas recibidas.

Dado el aumento del ingreso nacional bruto disponible en la región, y pese al significativo dinamismo que tuvo el consumo, el ahorro nacional creció considerablemente en la mayoría de los países y, a precios corrientes, representó en promedio el 22% del PIB entre 2003 y 2008, el registro más alto desde 1990. A diferencia de la última década, el

ahorro externo se tornó negativo (-0,7% del PIB), lo que implica que la inversión regional fue enteramente financiada con ahorro nacional durante gran parte del período de expansión, con excepción del año 2008.

La situación que caracterizó a las cuentas externas dio lugar a una ostensible acumulación de reservas internacionales, en un contexto donde algunos bancos centrales intervinieron en los mercados de cambio debido a la preocupación respecto del nivel del tipo de cambio real. Con la intervención en los mercados de cambio, el acervo (*stock*) de reservas internacionales se incrementó fuertemente en los últimos seis años, constituyendo un “reaseguro” ante la posterior crisis internacional. Al mismo tiempo, tuvo lugar una notoria reducción de la carga de la deuda externa, tanto en relación con el PIB como con las exportaciones.<sup>2</sup> Aunque en algunos países la deuda externa sigue siendo elevada, el coeficiente entre la deuda externa y las exportaciones de bienes y servicios ha disminuido a menos de la mitad del nivel registrado hace 10 años, si se calcula sobre la base de la deuda total, y a alrededor de la tercera parte si se calcula como deuda neta de reservas internacionales.

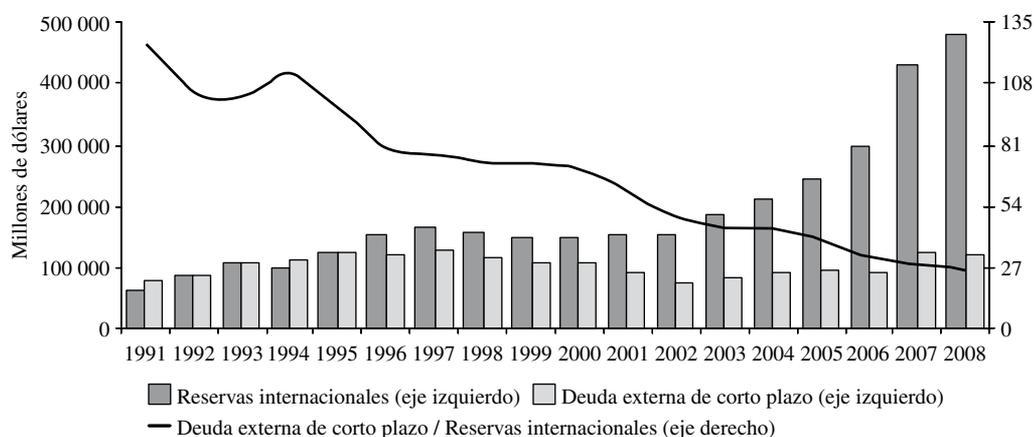
El aumento de la liquidez y el mejor perfil de la deuda redujeron la vulnerabilidad en la región, situación que se manifiesta con la fuerte caída de la relación entre la deuda externa de corto plazo y las reservas internacionales, que pasó del 49,3% en 2002 a menos del 25,4% en 2008 (véase el gráfico 6). Además de

<sup>1</sup> Un análisis detallado de estos aspectos puede encontrarse en Kacef y Manuelito (2008).

<sup>2</sup> En ambos casos, cabe mencionar el incremento registrado en las variables del denominador de dichos coeficientes.

GRÁFICO 6

**Deuda externa de corto plazo y reservas internacionales**  
(En millones de dólares y porcentajes)



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

los menores coeficientes de endeudamiento externo, la vulnerabilidad ante las perturbaciones (*shocks*) externas ha disminuido gracias al descenso del grado de dolarización de varias de las economías de la región, en especial de América del Sur (entre otras, las del Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú). La mejora que experimentó la situación macroeconómica de América Latina entre 2003 y 2008 queda de manifiesto en los mercados financieros internacionales, no solo en la evolución de los indicadores de riesgo soberano, sino también en la calificación más favorable de la deuda en varios países de la región.

### 3. Mercado de trabajo e indicadores sociales

La expansión económica dio lugar a una creciente demanda laboral con una significativa generación de empleo formal. De esta manera, a partir de 2003 la tasa de ocupación empezó a recuperarse, acumulando hasta 2008 un incremento de 3 puntos porcentuales, lo que corresponde a un crecimiento del número de ocupados del 3,3% promedio anual en el período 2003-2008, aunque con una marcada desaceleración en el último año (véase el gráfico 7). Al mismo tiempo, la tasa de desempleo de la región en su conjunto disminuyó de

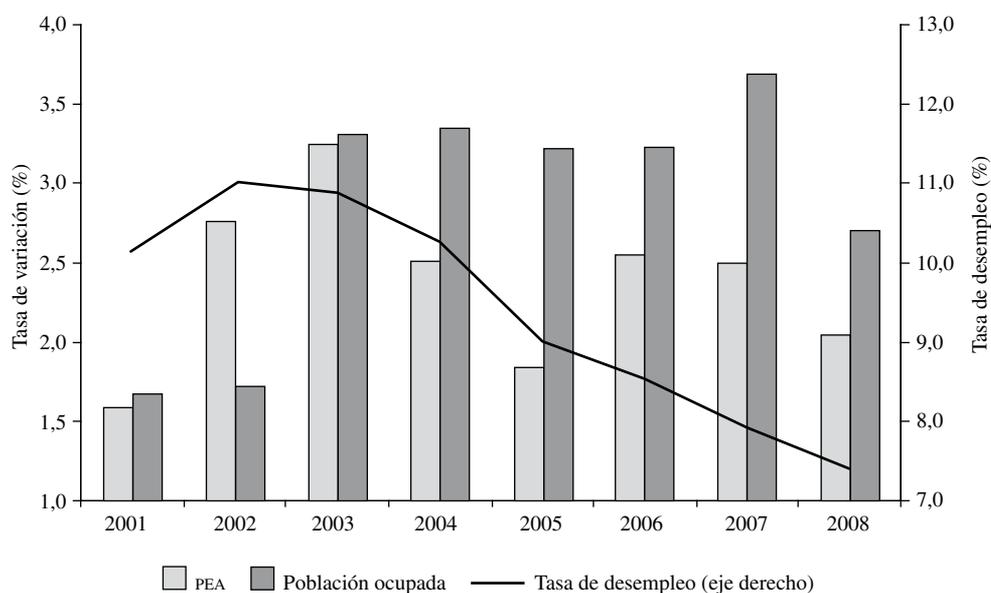
un máximo de 11,0% en 2002 y 2003 a un 7,4% en 2008. De esta manera, la tasa de desempleo volvió a los niveles de inicios de los años noventa, mientras que los salarios reales del sector formal, a causa de los todavía altos niveles de desempleo, registraron aumentos moderados e inferiores al crecimiento de la productividad laboral.

Desde comienzos de la presente década, la población económicamente activa (PEA) a nivel urbano se expandió a un ritmo de 2,4% anual, y durante los primeros años el número de ocupados crecía menos del 2%, lo que originó un manifiesto aumento del desempleo en 2002. Por el contrario, como señalamos anteriormente, el incremento del empleo se aceleró con el crecimiento económico, originando la caída de la tasa de desempleo. La oferta laboral ha venido en alza en las últimas décadas a partir del pronunciado acrecentamiento de la tasa de participación de las mujeres, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en las que ha sido tradicionalmente baja.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> A nivel regional, se ha observado, en general, un comportamiento procíclico de la tasa de participación (Machinea, Kacef y Weller, 2008).

GRÁFICO 7

**América Latina y el Caribe: evolución de la población económicamente activa (PEA), la ocupación y la tasa de desempleo**



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

A partir de 2003 se aceleró la generación de empleo, acompañando al crecimiento de la economía; pero sobre todo durante el período 2005-2007 se frenó la expansión del trabajo por cuenta propia, en un contexto de tasas inéditas de crecimiento económico y generación de empleo asalariado para la región en su conjunto, al menos tomando en cuenta los últimos 25 años.<sup>4</sup> Cabe señalar que si bien en 2008 se registró una aceleración del empleo por cuenta propia, su ritmo de crecimiento fue todavía menor que el del empleo asalariado, hecho que caracterizó a cinco de los seis años de expansión económica (véase el gráfico 8).

El crecimiento económico y la mejora en los indicadores laborales que acompañaron al período de expansión 2003-2008 tuvieron un efecto positivo en términos de la reducción de la pobreza y, aunque de manera apenas incipiente, en la distribución del ingreso. Las tasas de pobreza e indigencia de principios de la década se redujeron en 10,4 y 6,4 puntos porcentuales, respectivamente.<sup>5</sup>

En un reciente estudio de la CEPAL (CEPAL, 2008b) se señala que una de las principales causas que explican el descenso en las tasas de pobreza e indigencia entre los años 2002 y 2007 es el denominado “efecto crecimiento”

o incremento de los ingresos medios de los hogares. Sin embargo, en varias economías de la región la mejora en la distribución del ingreso, o “efecto distribución”, representa el principal factor en la reducción de la pobreza e indigencia.<sup>6</sup> Es importante señalar que en nueve países de la región ambos efectos contribuyeron simultáneamente a la contracción de la pobreza, aunque con diferente intensidad (véase el gráfico 9). Resulta interesante destacar que el aumento de los ingresos medios en los hogares de menores recursos obedece en su mayor parte al mejoramiento de sus ingresos provenientes del trabajo, al compararlos con otras fuentes no laborales (transferencias públicas y privadas, ingresos de capital y otros ingresos). De los siete países donde la pobreza se redujo con más fuerza (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, México, Panamá y la República Bolivariana de Venezuela), el incremento del ingreso laboral explica en promedio el 77% del alza del ingreso total de los hogares pobres y el 69% del ingreso de los hogares indigentes. Este fenómeno tuvo lugar en el contexto, ya analizado, de mejora general de los indicadores laborales de la región, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

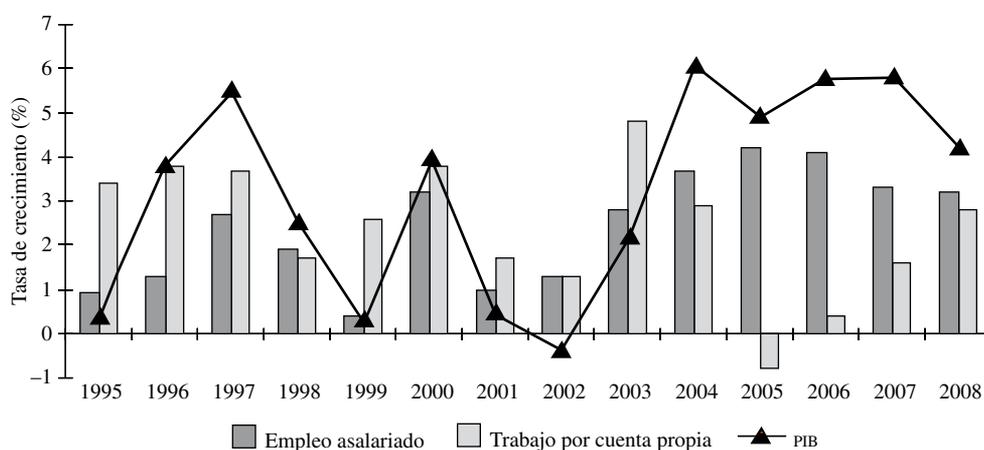
<sup>4</sup> Esto parece indicar que el aumento de la informalidad observado en los años noventa no se debe a una preferencia por este tipo de empleo, sino a una opción obligada frente a la débil demanda laboral del sector formal.

<sup>5</sup> En el año 2008 se observó un ligero incremento de la indigencia, a pesar de que la pobreza continuó cayendo. Esta divergencia se debe al significativo aumento del precio de los alimentos registrado en la primera mitad de 2008.

<sup>6</sup> Este análisis se basa en la descomposición efectuada por Datt y Ravallion (1992) de las variaciones en las tasas de pobreza e indigencia, promediando a su vez los efectos calculados con los distintos años base (sugerencia de Kakwani, 1997) para evitar el residuo y la dependencia de un año base. Para un mayor detalle de la metodología, véase CEPAL (2008b, recuadro I.7).

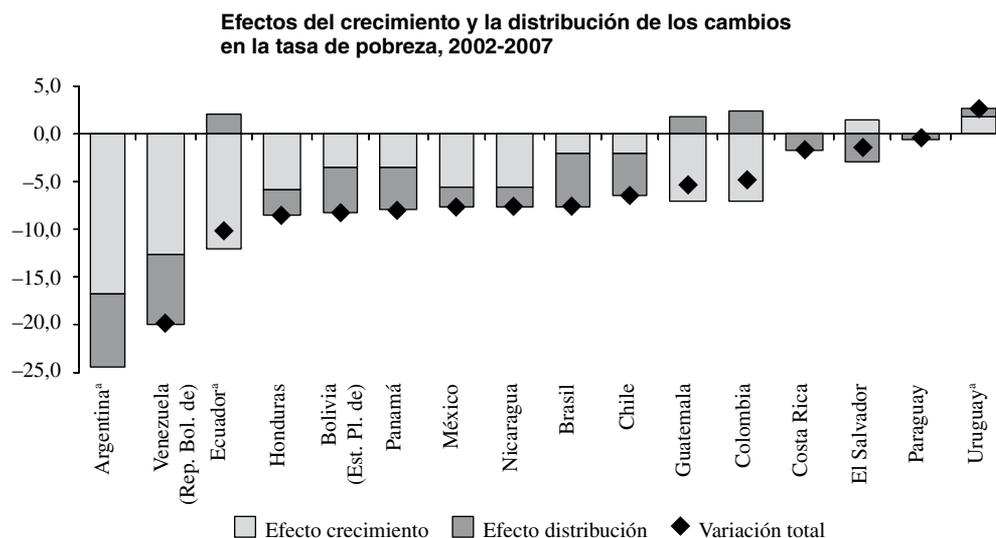
GRÁFICO 8

### Crecimiento económico y generación de empleo, 1995-2008



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

GRÁFICO 9



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina*, Publicación de las Naciones Unidas, Chile, 2008.

<sup>a</sup> 2002-2006.

### III

## La contribución de la política macroeconómica durante el auge

### 1. La política fiscal

En los últimos años, las cuentas fiscales del gobierno central de los países de América Latina mostraron un importante mejoramiento tanto en lo concerniente a la reducción del déficit global, como al superávit primario generado a partir de 2004, ambos calculados como promedio simple. Este superávit primario promedio es reflejo de un buen desempeño generalizado en lo que respecta a las cuentas fiscales de los países de la región. De los 19 países analizados, en 2008 hay 14 que registran un superávit primario (solo Guatemala, Haití y Honduras mantienen un déficit primario), lo que contrasta significativamente con lo observado en el año 2002, cuando solo 7 países presentaban superávit.

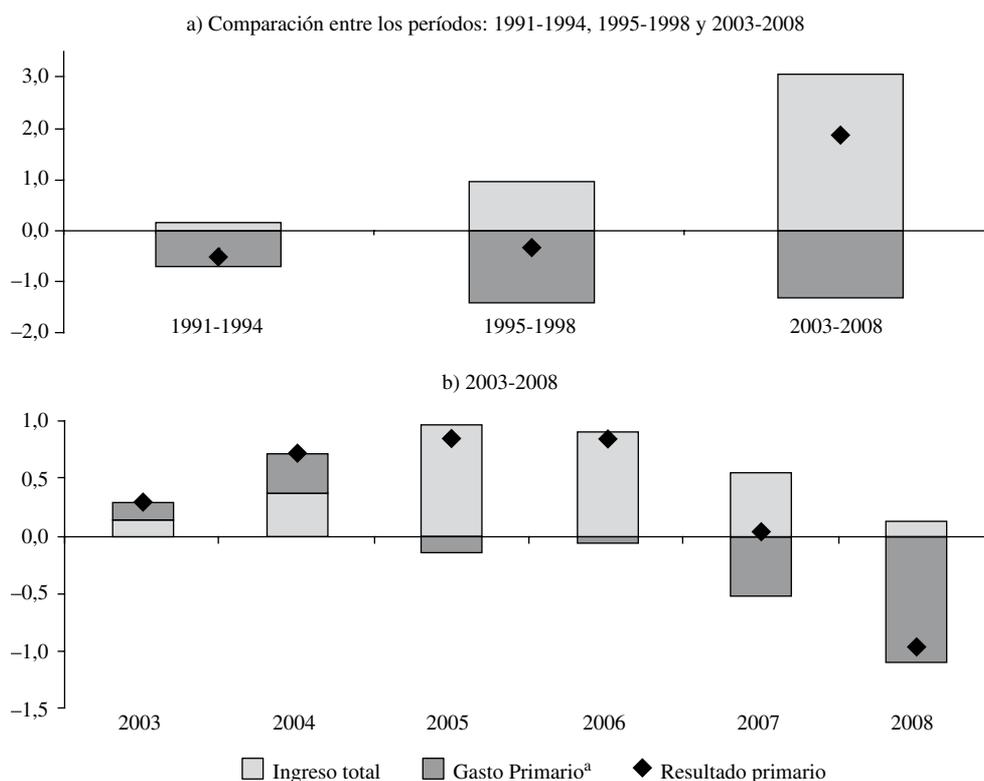
Por su parte, la positiva evolución de las cuentas fiscales en un contexto de rápido crecimiento económico permitió reducir la relación entre la deuda y el PIB, que a nivel regional pasó de un promedio del 58,4% en 2002 al 28% en 2008. Además, los países de la región han

aprovechado las favorables condiciones macroeconómicas de este período para aplicar activas políticas de gestión de pasivos, que han contribuido a disminuir su vulnerabilidad financiera.

El buen desempeño de las cuentas públicas en seis años anteriores a la crisis contrasta con lo ocurrido en otros episodios recientes de crecimiento (véase el gráfico 10a). Durante el período 2002-2008, el superávit primario creció 1,8 puntos del PIB como resultado de un importante incremento en los ingresos totales equivalentes a 3,4 puntos del producto, mientras que el gasto se expandió solo 1,6 puntos porcentuales. Por el contrario, en los dos períodos de crecimiento de los años noventa (1991-1994 y 1995-1998), los ingresos fiscales no crecieron con tanta fuerza y fueron, en ambos casos, superados por el alza del gasto primario en términos del PIB, derivando en un deterioro del superávit primario promedio de la región. Sin embargo, es interesante observar la evolución de los principales indicadores fiscales dentro del reciente período de expansión.

GRÁFICO 10

**Indicadores fiscales: evolución del resultado primario y contribución de los ingresos y los gastos**  
(Variaciones en puntos del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

<sup>a</sup> Una contribución negativa implica un alza del gasto primario.  
PIB: Producto interno bruto.

Mientras el mejoramiento del superávit primario entre los años 2003 y 2004 respondía a un aumento de los ingresos fiscales y al hecho de que los gastos crecían menos que el producto de la región, en los años 2005 y 2006 el alza del superávit primario obedece al notable incremento de los recursos, que compensa con creces el aumento del gasto público en términos del PIB (véase el gráfico 10b). A partir de 2007, el gasto primario se acelera al tiempo que disminuye el ritmo de aumento de los ingresos totales en relación con el producto. Esta situación generó un deterioro de las cuentas públicas en 2007, que se profundizó en 2008.

Como se desprende del análisis anterior, la creciente expansión de los ingresos fiscales junto con una política de gasto más controlada durante el período 2003-2006 explican gran parte del mejoramiento del superávit primario en términos del PIB durante el período de expansión.

Los países en que más se han acrecentado los ingresos fiscales son los que registran una mayor elevación de los precios de sus productos de exportación.

Los efectos de la bonanza por la que atravesó la región con respecto a sus indicadores fiscales dependen del origen de los recursos extraordinarios que han recibido los países. En Centroamérica, el aumento del ingreso nacional obedece fundamentalmente a las remesas de los trabajadores emigrados que son percibidas por el sector privado. En cambio, en casi todos los países de América del Sur y en México la mayor parte del mejoramiento se debe al efecto de los términos del intercambio, aunque este último país es el mayor receptor de remesas en valor absoluto. En los países cuyas exportaciones se realizan en gran medida por empresas estatales, una alta proporción de los recursos que se generaron por la mejora de los términos del intercambio fue percibida

por el sector público.<sup>7</sup> Tal es el caso, en general, de las exportaciones de petróleo y de algunos metales, entre otros el cobre. Cuando las exportaciones no son realizadas por empresas públicas, los recursos se canalizan hacia las empresas privadas y el Estado solo percibe parte de ellos a través de impuestos.

Con respecto a la repercusión fiscal del aumento de las remesas y de los precios de exportación pueden distinguirse, de manera estilizada, tres situaciones con distinto efecto en las cuentas públicas. Las remesas y los mejores precios de exportación, cuando la producción es privada, tienen efectos positivos en las cuentas públicas por medio del incremento de los ingresos impositivos, de forma directa en el caso del alza de los precios de las exportaciones (por la vía de impuestos sobre beneficios o sobre las exportaciones), y de manera indirecta a través de la repercusión del aumento de las remesas y de los precios de exportación en la demanda interna. Una diferencia importante es que las remesas tienden a acrecentar el consumo, mientras que las empresas privadas pueden invertir parte de los beneficios o elevar las utilidades enviadas al exterior, efecto que fue analizado anteriormente. Cuando se trata de empresas estatales productoras y exportadoras, la repercusión en los ingresos fiscales es mayor, mientras que el efecto en la demanda dependerá de las elecciones de política pública respecto de ahorrar el excedente o engrosar el gasto. Esta alternativa le otorga a la política fiscal una mayor capacidad estabilizadora y la posibilidad de canalizar los recursos hacia un mayor gasto en inversión, ya sea en infraestructura o en capital humano.

Por su parte, y como ya se mencionó, la evolución de los indicadores fiscales en los últimos dos años del período de crecimiento mostró una marcada aceleración del gasto primario con relación al PIB. Mientras que en 2007 el gasto en capital tiene una mayor participación en el aumento de las erogaciones, en 2008 los gastos primarios corrientes crecen con mayor fuerza que el gasto en capital. Este incremento del gasto primario puede analizarse como la consecuencia de la considerable caída del gasto público durante los programas de estabilización de comienzos de la década, además de la expansión del gasto social, que sigue una tendencia creciente ya evidenciada en parte de la década de 1990.<sup>8</sup> Desde esta óptica, el aumento del gasto social puede considerarse

apropiado y aun necesario, dados los altos niveles de pobreza e inequidad. Por otra parte, a diferencia del pasado, el abultamiento del gasto durante los últimos años se produjo en un contexto de consolidación fiscal que, con diferencias entre países, ha sido generalizado en la región. Esta consolidación, como fue señalado, se explica en gran medida por el marcado crecimiento de los ingresos fiscales y se refleja en la retracción del déficit fiscal global y en la generación de un superávit primario creciente, por lo menos hasta 2007.

## 2. La política monetaria y cambiaria

En líneas generales, un elemento que caracterizó a la mayor parte del período de crecimiento en América Latina fue la ampliación de las expectativas inflacionarias derivadas de la sostenida expansión del nivel de actividad y el incremento de los precios de los productos básicos, en especial los energéticos y algunos alimentos. Luego de una desaceleración en los niveles promedio de la región durante el período 2003-2006, la inflación recrudesció a partir de 2007 hasta alcanzar los dos dígitos en 2008 (véase el gráfico 11).

De 2004 a 2006, nueve países, sobre un total de 19, presentaban tasas de inflación superiores al 6% anual, mientras que en 2008 dieciséis países superaban este indicador de referencia (*benchmark*). Esta elevación en los precios no es un fenómeno exclusivo de América Latina, sino que se produjo en un contexto de expansión de la inflación a nivel mundial, impulsada por las mismas causas que en la región: el mayor nivel de actividad y el aumento en el precio de los productos básicos. Este fenómeno pudo constatarse en el incremento del número de economías emergentes que registraron tasas de inflación superiores al 6% anual, de un promedio de 42 países en el período 2004-2006 a más de 70 países en 2008.

Por su parte, luego de una etapa inicial de notoria depreciación en el tipo de cambio real efectivo de los países de la región, en los últimos años comenzó a observarse una creciente apreciación del tipo de cambio real, en particular en los países de América del Sur. Esta situación motivó que muchos bancos centrales de la región aumentaran el ritmo de intervención en los mercados de divisas, acumulando importantes cantidades de reservas internacionales (véase el gráfico 12).

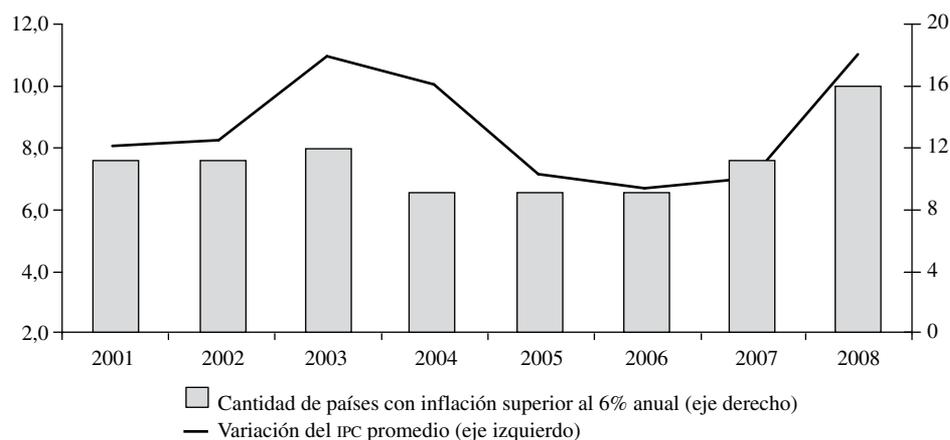
Sin perjuicio de impulsar políticas basadas en metas de inflación, en Brasil, Colombia y Perú las autoridades monetarias mostraron preocupación por el nivel del tipo de cambio real, lo que las indujo a intervenir en los mercados de divisas. Asimismo en Chile, donde el Banco Central decidió intervenir en abril de 2008

<sup>7</sup> Para un análisis de la consecuencia de la evolución de los precios de las exportaciones en la recaudación tributaria, véase Jiménez y Tromben (2006).

<sup>8</sup> El gasto social, después de la notable caída de los años ochenta, creció un 40% en términos reales entre 1991-1992 y 2002-2003.

GRÁFICO 11

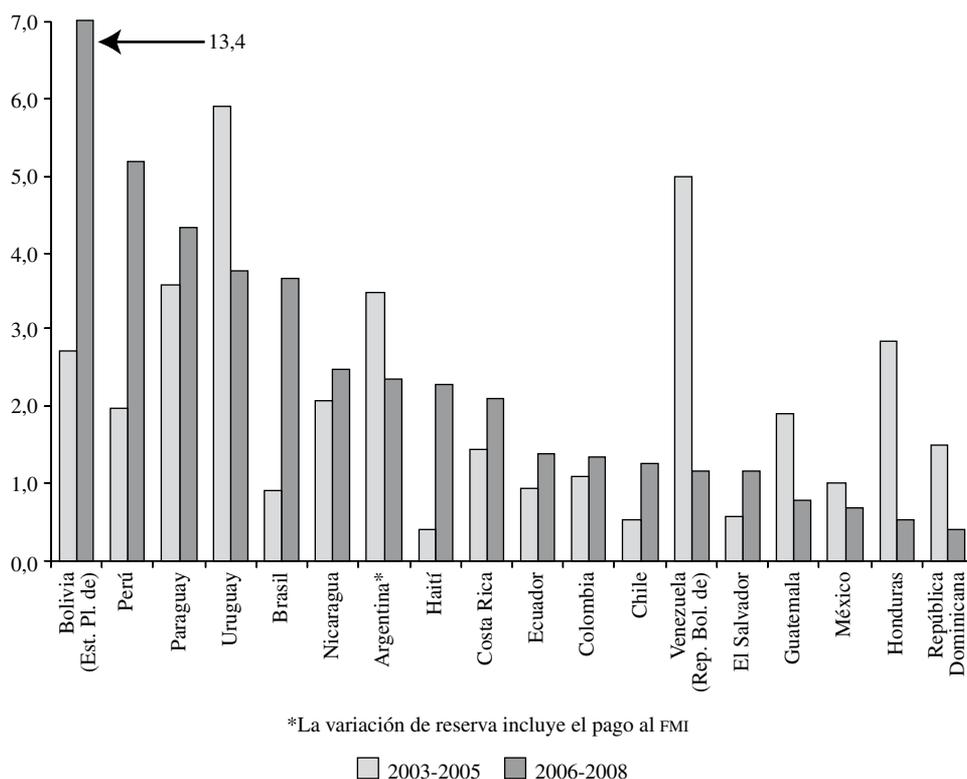
**América Latina y el Caribe: inflación promedio simple y número de países con tasas superiores al 6% anual**  
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.

GRÁFICO 12

**América Latina y el Caribe: variación de reservas internacionales promedio en los periodos 2003-2005 y 2006-2008**  
(En porcentajes del PIB)



Fuente: elaboración propia sobre la base de cifras oficiales.  
PIB: Producto interno bruto.

con el objeto de fortalecer la posición de liquidez de la economía chilena ante la expectativa de un deterioro del contexto externo. Esta medida se consideró consistente con la evaluación de que el tipo de cambio real de largo plazo en Chile se ubicaba por debajo de su nivel de equilibrio. Por su parte, también se observaron amplias intervenciones en los mercados de divisas en Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, Costa Rica y Paraguay. Si al aumento de reservas de los últimos años se le suma el incremento registrado durante la etapa inicial de 2003-2005, la acumulación total de activos de reserva en seis años supera los 327.500 millones de dólares en toda la región, cifra equivalente a un 11,3% del PIB promedio.

A pesar del esfuerzo de los bancos centrales y en un contexto donde el dólar se depreciaba con relación al resto de las monedas, el tipo de cambio real efectivo en la mayor parte de los países de la región se apreció respecto de sus niveles promedio del período 2003-2005 (véase el gráfico 13). El mejoramiento observado en los términos del intercambio, el incremento de la demanda de algunos de los productos que la región exporta y el engrosamiento de los recursos provenientes de las remesas de los trabajadores emigrados constituyen un conjunto de factores que explican esta presión a la baja sobre los tipos de cambio reales de la región. En menor medida, a diferencia de los años noventa, cabría agregar el efecto de la mayor liquidez externa. En suma, el exceso de oferta en el mercado cambiario presionó a la baja a los tipos de cambio reales de la región en los años previos a la

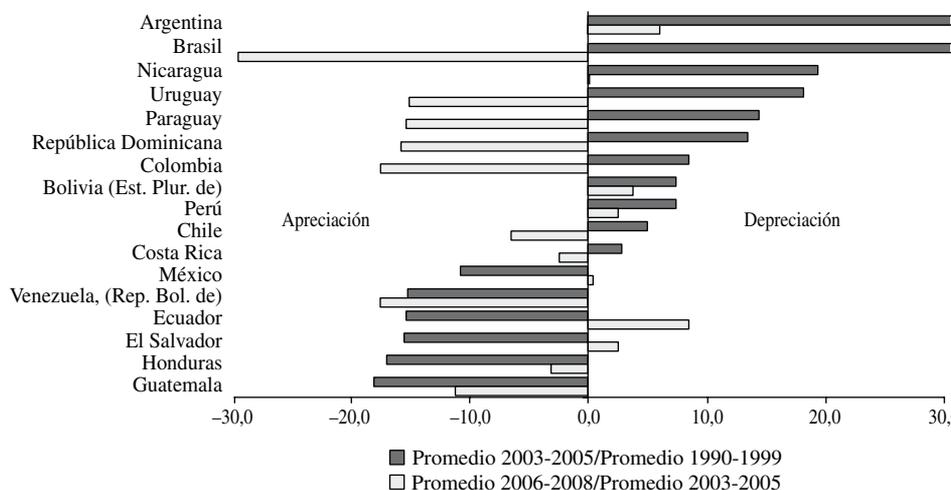
crisis, con una intensidad que varía de un país a otro, pero que no ha dependido de la magnitud del esfuerzo de las autoridades monetarias por intervenir en los mercados cambiarios para sostener la paridad.

La contrapartida de la intervención en los mercados de cambio ha sido el esfuerzo cada vez mayor por esterilizar la emisión monetaria en un contexto que se caracterizó por expectativas crecientes de inflación. En los países de la región se han aplicado políticas de absorción, mediante operaciones en el mercado abierto, incurriendo en costos de variado tipo y con diferentes resultados. Por citar solo algunos ejemplos, en el Brasil el Banco Central intervino comprando divisas para sostener la cotización, pagando un alto costo en términos de tasa de interés de los instrumentos de absorción con el objetivo de no poner en riesgo el programa monetario; pero, como hemos visto, estos esfuerzos no impidieron la apreciación del real. Algo similar ocurrió en Colombia. Por el contrario, en Argentina el Banco Central también ha comprado divisas con un mejor resultado en términos de estabilidad cambiaria, pero con un alto costo en términos de capacidad de manejo de la política monetaria.

En los dos países citados en primer término, los bancos centrales mantenían al mismo tiempo elevadas tasas de interés que incentivaban el ingreso de capitales, mientras que en Argentina se estaba verificando un ostensible aumento de la demanda interna, en cierta forma impulsado por un crecimiento del gasto público. El elemento común a los tres casos es que los costos vinculados a la estrategia de intervención

GRÁFICO 13

### América Latina y el Caribe: tipo de cambio real efectivo



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

en el mercado de cambios (y su resultado) estuvieron fuertemente condicionados por un contexto general de política económica que incluía características

contradictorias con la decisión de sostener el tipo de cambio real.

## IV

### Las repercusiones de la crisis en la macroeconomía latinoamericana<sup>9</sup>

La crisis económica global marcó la interrupción de la fase más larga e intensa de crecimiento económico regional desde la década de 1970. Como se mencionara en la sección anterior, este crecimiento se produjo en el marco de una generalizada expansión económica internacional, cuyo auge abarcó desde 2003 hasta mediados de 2007, cuando comenzaron a generalizarse de manera gradual los problemas iniciados en el segmento de hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos. El impacto se reflejó en los sistemas financieros de todo mundo y afectó significativamente a los mercados de bienes y de trabajo, de manera especialmente pronunciada desde septiembre de 2008. Se fue conformando así una perturbación económica mundial de gravedad inusual que, habida cuenta de las similitudes con la Gran Depresión de los años treinta del siglo pasado, ha motivado comparaciones con ese episodio.<sup>10</sup>

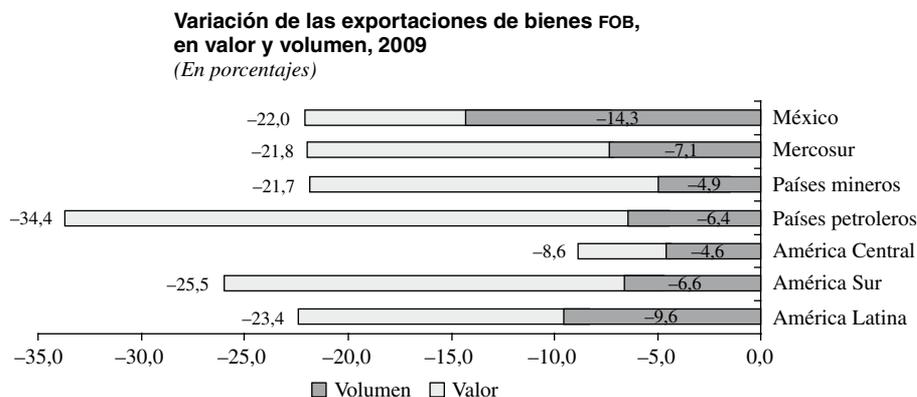
Las repercusiones de la crisis en las economías de América Latina se manifestaron a través del sector real, afectando negativamente a la evolución de los que habían sido en el período reciente los principales motores del crecimiento regional. Las exportaciones cayeron significativamente a partir de la segunda mitad de 2008, tanto en volumen como en valor, reflejando la merma observada en el comercio mundial (véase el gráfico 14). En lo que respecta a los servicios, cabe destacar la contracción observada en el turismo, actividad que tiene una participación relevante en los países de Centroamérica y el Caribe.

El marcado descenso del nivel de actividad global y la disminución de los flujos de comercio tuvieron un efecto negativo en los precios de los productos básicos y, por lo tanto, en los términos del intercambio regionales. Luego del alza registrada en la primera mitad de 2008, la incidencia de la crisis en los mercados internacionales de bienes se hizo sentir con bastante dureza a partir de la caída de Lehman Brothers en el mes de setiembre. Si bien a comienzos de 2009 el pronunciado retroceso de los precios internacionales de los productos básicos tendió a detenerse primero y a revertirse luego, los

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Kacef (2009). Sobre el análisis de la crisis internacional bajo una mirada latinoamericana, véase también Machinea (2009) y Lopes (2008).

<sup>10</sup> Para un debate sobre la comparación entre la Gran Depresión y la reciente crisis, véanse Eichengreen y O'Rourke (2009) y Krugman (2009).

GRÁFICO 14



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

niveles promedio del año son bastante inferiores a los de 2008, lo que implica para la región en su conjunto un deterioro de los términos del intercambio estimado en alrededor del 4%. Esto afecta principalmente a América del Sur y en especial a los productores de petróleo e hidrocarburos y metales y, en menor medida, a los países especializados en la producción de alimentos. En cambio, para Centroamérica, que importa este tipo de bienes, se espera una mejora que, sin embargo, compensa solo parcialmente el deterioro de años anteriores.

Por otra parte, el hecho de que la mayoría de los emigrados latinoamericanos trabajan en los Estados Unidos y en España, dos de los países más afectados por la crisis, explica que las remesas hayan registrado un descenso tan marcado. Los datos disponibles permiten estimar caídas anuales cercanas al 10% en algunos países de Centroamérica, como El Salvador y Guatemala, o incluso superiores como ocurre en los casos de Colombia, Ecuador y México.

Si bien, de modo general, hemos afirmado que las consecuencias de la crisis internacional se sintieron sobre todo a través del canal real, en algunos casos se observaron impactos en los sistemas financieros que pueden haber repercutido significativamente en la evolución del nivel de actividad. En este sentido, si bien en la región predominaron perturbaciones de tipo comercial por sobre las reversiones de flujos de capital, hubo tres importantes excepciones a esta regla: Brasil, Chile y Perú, países cuyos sistemas financieros presentaban, a

finales de 2008, el mayor grado de exposición externa relativo en comparación con el resto de la región.<sup>11</sup>

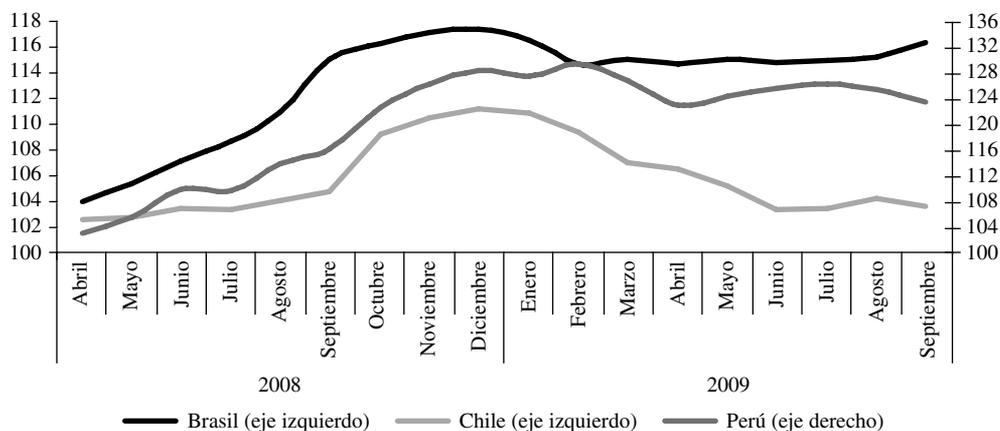
Como se observa en el gráfico 15, esta situación se manifestó en los sistemas financieros de estos países a través de una importante contracción del crédito de la banca privada en términos reales. Según se verá más adelante, la banca pública adoptó un papel activo en muchos países como parte de la estrategia anticíclica implementada, aunque con la excepción de Brasil, donde la participación de la banca pública en el total de crédito es significativa; en el resto de la región, la capacidad de compensar la reducción del crédito de los bancos privados ha sido bastante menor.

Este factor tiene, a nuestro criterio, un papel fundamental en la explicación de la debilidad relativa mostrada por la economía chilena entre finales de 2008 y el tercer trimestre de 2009, a pesar de los sólidos fundamentos macroeconómicos que la caracterizan y de la activa intervención del Estado por medio de políticas contracíclicas.

<sup>11</sup> De acuerdo con una estimación realizada por la CEPAL (véase CEPAL, 2008a), solo estos tres países muestran signos de una interrupción súbita (*sudden stop*) del flujo de capitales vinculado a los efectos de la crisis. Para el resto de los países de la región, la información analizada sugiere la existencia de una turbulencia comercial debida a una reducción de las exportaciones considerablemente mayor que la que habría sido típica en un movimiento cíclico usual. Estas perturbaciones, sin embargo, se vinculan en gran medida al comportamiento de los precios de los productos básicos, por lo que no pueden disociarse —en su origen y en sus efectos— de una perturbación (*shock*) de tipo financiero.

GRÁFICO 15

**Evolución del crédito de los bancos privados en el Brasil, Chile y el Perú**  
(Índice primer trimestre de 2008=100)



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

La evidencia señalada en el gráfico 16 respecto de la importancia del crédito como proporción del PIB, pone de manifiesto el mayor efecto en el nivel de actividad de la economía chilena que puede haber tenido la contracción observada en el crédito de la banca privada, en comparación con lo ocurrido en las economías brasileña y peruana y, en general, en el resto de la región.

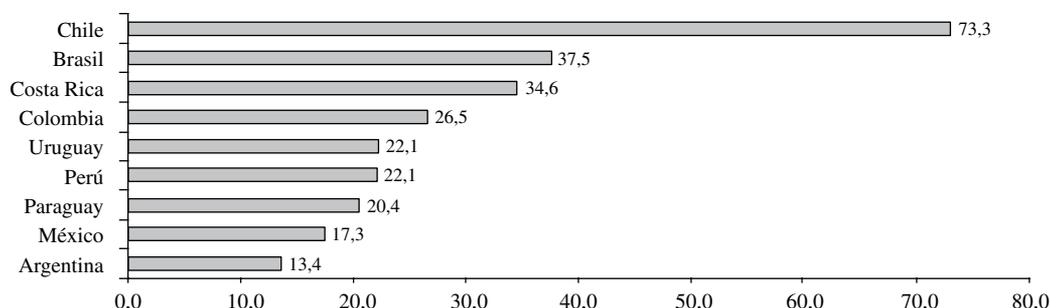
De modo general se observó, sobre todo a fines de 2008 y comienzos de 2009, un deterioro de las

expectativas de consumidores y empresarios, que se reflejó en una disminución tanto del consumo privado como de la inversión. Esto último fue además reforzado por la caída de la inversión extranjera directa, estimada por la CEPAL entre 35% y 40% en 2009.<sup>12</sup> Como se puede apreciar en el gráfico 17, solo el consumo público

<sup>12</sup> Véase CEPAL (2009a).

GRÁFICO 16

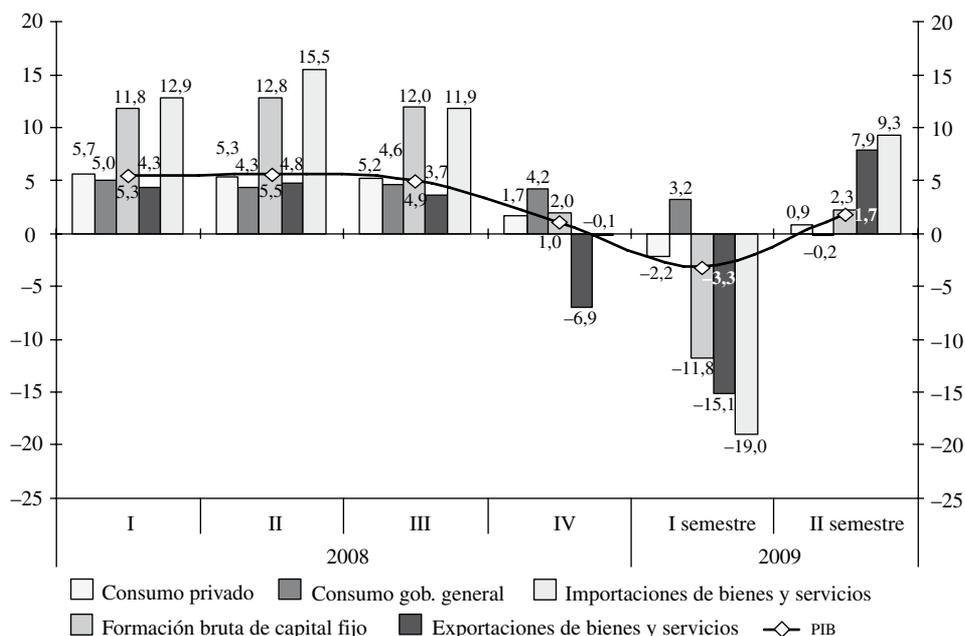
**América Latina (países seleccionados): crédito del sistema financiero**  
(Como porcentaje del PIB)



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

GRÁFICO 17

**Composición de la oferta y la demanda totales**  
(Variación porcentual contra igual período del año anterior)



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

registró variaciones positivas en la primera parte del año, gracias a que muchos de los países de la región contaron en esta oportunidad con alguna capacidad para implementar políticas contracíclicas que compensaron,

parcialmente, la evolución negativa de los restantes componentes de la demanda interna y contribuyeron a acelerar el proceso de recuperación en la segunda parte de 2009, tal como se analizará más adelante.

## V

### El espacio macroeconómico y las políticas para enfrentar la crisis

Aunque con diferencias de un país a otro, en los últimos años se ha observado un cambio en los comportamientos macroeconómicos en la región que, como se señaló en la sección III, marcan un contraste con episodios anteriores de expansión. En el período previo a la crisis, se promovieron en la región incrementos en las tasas de ahorro que se tradujeron en una menor dependencia de los recursos financieros externos y, en muchos casos, en disminuciones de los pasivos externos del sector público, que compensaron con creces la mayor utilización de crédito internacional por parte del sector privado. Este proceso fue acompañado de la importante acumulación de reservas internacionales a la que se hizo referencia anteriormente, derivada de la decisión de acumular activos externos a fin de reducir la dependencia respecto del financiamiento internacional ante eventuales dificultades de liquidez.<sup>13</sup> En esta conducta de autoaseguramiento se reflejó la decisión de pagar un precio equivalente al costo de oportunidad de los recursos externos acumulados, como consecuencia del reconocimiento del carácter procíclico de la oferta internacional de crédito y del deseo de evitar condicionalidades ligadas al financiamiento proveniente de fuentes multilaterales.

Esto no solo marcó una diferencia destacada respecto de las dificultades financieras que los países de la región afrontaron habitualmente en episodios similares, sino que además habilitó un mayor espacio para la aplicación de políticas públicas. Sin embargo, la evolución más reciente, condicionada por las repercusiones de la crisis, ha estrechado el espacio macroeconómico disponible para implementar políticas orientadas al incremento de la demanda interna y ha acentuado la disyuntiva entre

objetivos que compiten por el uso de los instrumentos y recursos de que disponen los gobiernos.<sup>14</sup>

En el gráfico 18 se advierte la evolución paralela de dos elementos básicos para definir el espacio de la política económica cuando se analiza desde la óptica de los flujos: el saldo de la cuenta corriente y el saldo de las cuentas públicas. El período de bonanza desde 2003 y hasta 2007 fue acompañado de una mejora paralela de ambos saldos que, de manera inédita en la región, permitió que en promedio América Latina registrara superávits gemelos en 2006 y en 2007.

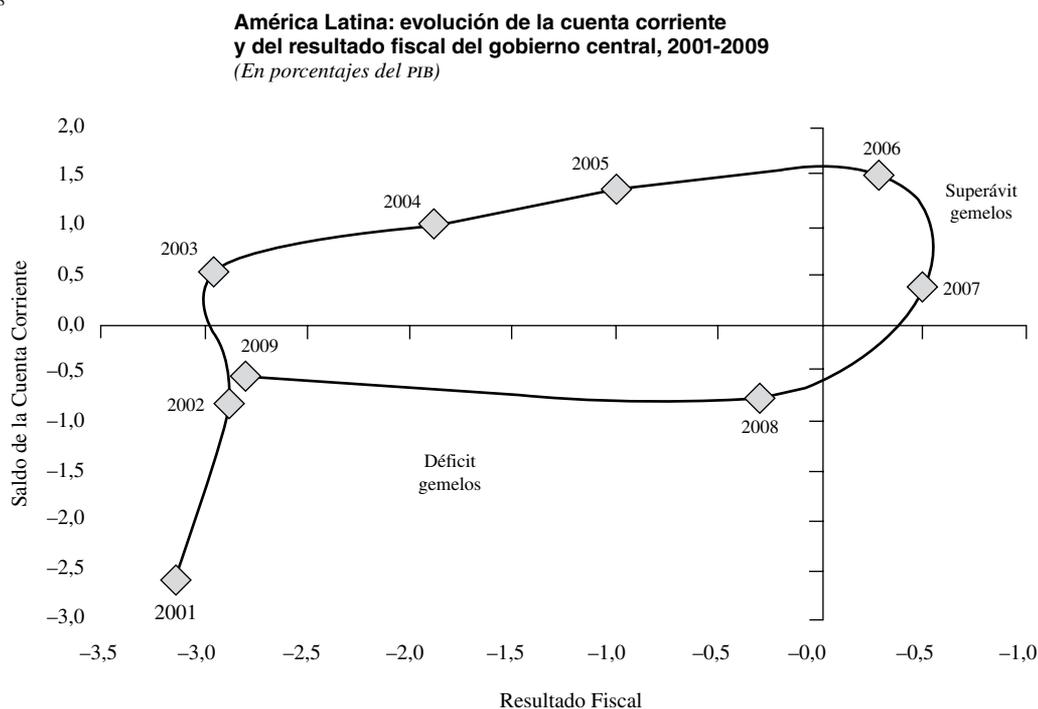
Sin embargo, buena parte del mejoramiento de la situación fiscal en los últimos años obedeció, como se señaló previamente, al alza creciente de los precios de los productos básicos entre 2002 y la primera mitad de 2008, por lo que el deterioro observado a partir de mediados de 2008, aunque atemperado recientemente, impone condicionamientos al espacio fiscal alcanzado. Como consecuencia, en 2009 el efecto total para América Latina ha sido de una disminución de la recaudación estimada en 1,4% del PIB (promedio simple), por lo que el déficit global promedio de la región se ubicó en 2,8% del PIB.

Por su parte, si bien se esperaba un mayor deterioro del déficit en la cuenta corriente de la región, que en 2008 había alcanzado un saldo negativo de 0,7% del PIB, la caída de la demanda interna y por ende de las importaciones compensó ampliamente la contracción de las exportaciones y remesas, lo que redundó en una disminución del déficit, que se ubicó en torno del 0,5% en 2009. El desplome en el consumo y la inversión se tradujo en un marcado abatimiento de las importaciones de casi 25% en valores corrientes, que compensó las menores ventas externas de la región, cuyo retroceso se ubica en torno del 23%.

<sup>13</sup> La percepción de los esfuerzos de los países de la región sería aun mayor si en el cómputo de las reservas internacionales se incluyera lo ahorrado por varios países en fondos soberanos alimentados por superávits fiscales.

<sup>14</sup> Véanse Fanelli y Jiménez (2009).

GRÁFICO 18



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

Además de los límites que la dinámica de las cuentas públicas y de las cuentas externas pueda imponer a la cantidad de recursos disponibles para intervenciones contracíclicas, las características de las economías de la región plantean otros factores que pueden condicionar la capacidad de la política macroeconómica. En particular, al margen de la importancia de preservar niveles de liquidez que permitan una operación fluida de los sistemas financieros, la efectividad de las políticas monetarias está restringida en países con escasos niveles de monetización y profundidad financiera. Además, en situaciones de elevada incertidumbre, son afectados los mecanismos de transmisión entre medidas expansivas de política monetaria y aumentos de la oferta de crédito, y entre estos y la utilización efectiva del financiamiento disponible para elevar la demanda de bienes. La existencia de una banca pública con una alta participación relativa en el crédito interno permitió, en algunos casos, compensar y estimular el crédito en momentos en que la banca privada contrajo su oferta dada la alta incertidumbre.

En situaciones de crisis, en que los mercados de crédito tienden a segmentarse, la política fiscal tiene un papel protagónico en el mantenimiento de los flujos del

gasto agregado.<sup>15</sup> Sin embargo, los países de la región enfrentan a veces restricciones institucionales —y en la capacidad de implementación por parte del sector público— que acotan los márgenes para el uso flexible de la política fiscal con objetivos de estabilización macroeconómica. Si bien las reducciones de impuestos son decisiones cuya implementación es relativamente sencilla, la magnitud de su efecto puede ser limitada en países donde el nivel de imposición de partida es bajo y, en condiciones de incertidumbre, los aumentos de los ingresos disponibles no necesariamente se transforman en mayores volúmenes de demanda, sobre todo si los grupos favorecidos por las rebajas impositivas pertenecen a los estratos más altos de la distribución.

Por su parte, los incrementos del gasto público exigen más en términos institucionales y administrativos. Expandir la inversión pública insume tiempo, sobre todo porque los países no suelen contar con proyectos evaluados y listos para implementar. Del mismo modo, el otorgamiento de subsidios a los sectores más necesitados

<sup>15</sup> Sobre la eficacia de la política fiscal ante una crisis financiera, véanse Baldacci, Gupta y Mulas-Granados (2009).

puede ser altamente efectivo, pero no todos los países han desarrollado mecanismos para identificar y llegar a los posibles beneficiarios de programas sociales. Aunque una orientación más precisa de las políticas resulta de mayor eficiencia que las medidas de alcance global, en muchos casos la falta de un desarrollo institucional adecuado restringe esta posibilidad y obliga a optar por políticas de subsidios generalizados. En definitiva, no solo la disponibilidad de recursos es una condición necesaria para la implementación de políticas contracíclicas, se requiere además contar con una adecuada elección de los instrumentos sobre la base del marco institucional vigente para alcanzar los objetivos de manera eficiente.

### 1. Política monetaria, financiera y cambiaria

Ante el cambio del escenario internacional en el último cuatrimestre de 2008, que supuso importantes restricciones crediticias en los países desarrollados y el cese de las presiones inflacionarias que habían caracterizado a los últimos años, los institutos emisores de la región procuraron garantizar niveles de liquidez adecuados, a objeto de facilitar el funcionamiento de los mercados

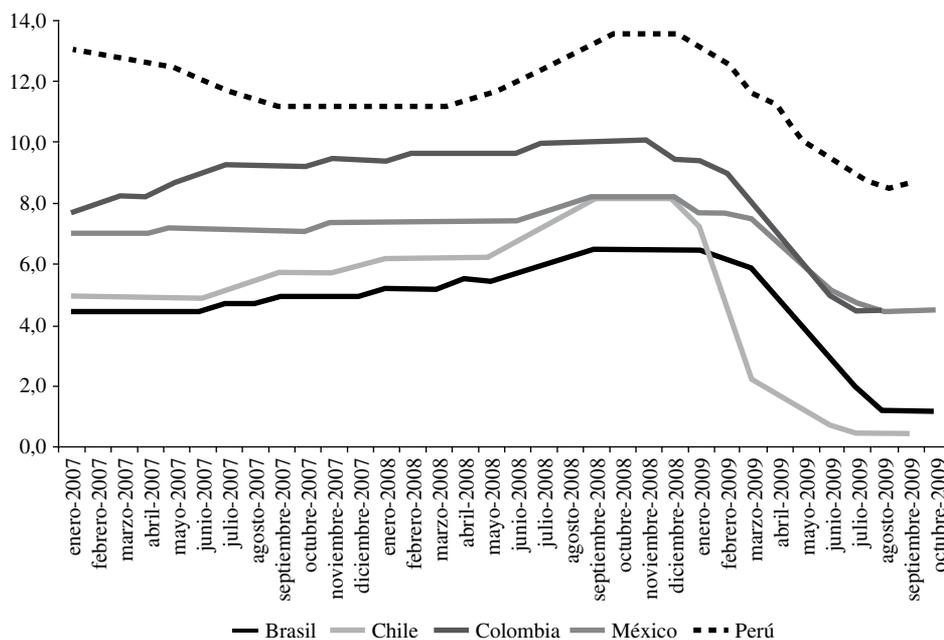
financieros internos.<sup>16</sup> Para ello se tomaron medidas como la reducción del encaje legal, el recorte de los plazos o la reversión de operaciones de contracción de liquidez, y el establecimiento o ampliación de líneas especiales para realizar operaciones de redescuento y préstamos con cláusula de recompra de valores. Como se observa en el gráfico 19, la mayoría de los bancos centrales de la región bajaron sus tasas de política monetaria en varias oportunidades a lo largo de 2009, en línea con la desaceleración de la inflación que comenzó a observarse desde fines de 2008. Esta baja en las tasas de interés contribuyó, al igual que en los países desarrollados y China, a dar una mayor liquidez para reactivar la economía de manera coordinada con las medidas fiscales.

No obstante, la política monetaria expansiva no pudo impedir la pérdida de dinamismo del mercado de crédito. La desaceleración del crédito en 2009 se observó principalmente en la banca privada, registrando en algunos países una contracción con relación a 2008 (Chile,

<sup>16</sup> La aceleración inflacionaria observada en 2007 y en el primer semestre de 2008 complicó el manejo de la política monetaria y condicionó el cumplimiento de los objetivos de inflación de los bancos centrales.

GRÁFICO 19

**América Latina y el Caribe (países con metas de inflación):  
tasas de política monetaria**  
(En porcentajes)



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

Colombia, México y Uruguay). Este menor dinamismo responde a un fenómeno tanto de menor oferta de la banca privada como de una menor demanda, dada la caída del nivel de actividad y el ascenso de la incertidumbre. Sin embargo, para contrarrestar la menor disponibilidad de crédito de la banca privada, los bancos públicos en varios países de la región incrementaron el otorgamiento de créditos como parte de la estrategia contracíclica impulsada por los gobiernos (véase el gráfico 20). Como ya se señaló, la efectividad de esta estrategia depende de la participación de la banca pública en el total de créditos del sistema financiero, hecho que ha sido muy relevante en el caso de Brasil, donde el crédito de la banca pública representa alrededor del 35% del total.

Por otra parte, a partir del agravamiento de la crisis hacia fines de 2008, y pese a la pérdida de reservas, las monedas de varios países de la región se depreciaron en forma significativa, luego de la apreciación registrada en los últimos tres años. Las formas que tomó la intervención de las autoridades fueron diversas, e incluyeron tanto operaciones en el mercado de contado, como a futuro.<sup>17</sup> Estos movimientos se revirtieron parcialmente en la primera mitad de 2009, en que —si bien se observó

una generalizada rebaja de las tasas de interés por parte de los bancos centrales de la región— las monedas han tendido a apreciarse en términos nominales como reflejo de las mejores condiciones que caracterizaron a los mercados financieros internacionales. Durante ese período se redujo progresivamente la intervención vendedora en los mercados cambiarios, hasta desaparecer.<sup>18</sup>

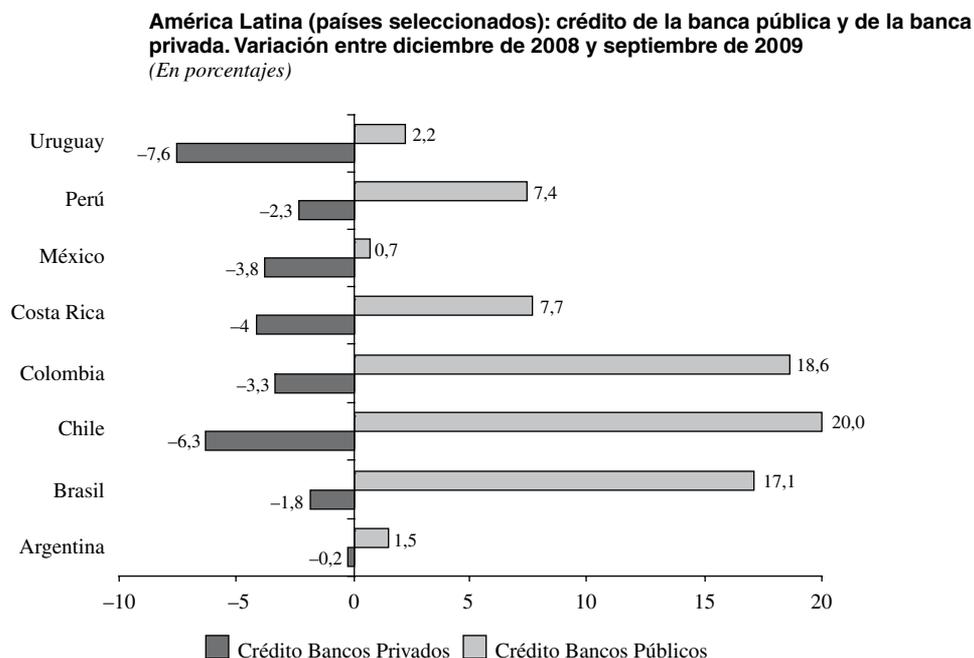
## 2. Política fiscal

Frente a la crisis, el desafío de política fiscal consistió en desplegar una acción contracíclica en el contexto de una merma de la recaudación, sin dejar de resguardar, al mismo tiempo, ciertos gastos —educación, protección social e infraestructura— vitales para evitar un aumento de la pobreza y sentar las bases del crecimiento futuro. Aunque los gobiernos de la región han mantenido alguna capacidad para apuntalar la economía con intervenciones fiscales, en la práctica el espacio de maniobra fiscal ha variado mucho de un país a otro y depende de la existencia de ahorros acumulados en los buenos tiempos, el

<sup>17</sup> Véanse Jara, Moreno y Tovar (2009).

<sup>18</sup> La excepción a este comportamiento ocurrió en Argentina, donde el peso se ha depreciado gradualmente desde mediados de 2008.

GRÁFICO 20



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

grado de rigidez del gasto, la duración de la crisis y la posibilidad de endeudarse en forma prudente.

La crisis colocó a las finanzas públicas de las economías latinoamericanas en una situación compleja. Por una parte, los ingresos fiscales registraron una importante reducción, como resultado del menor nivel de actividad y de la caída de los precios de los productos básicos. A su vez, los países tomaron medidas de estímulo fiscal y de compensación de los costos distributivos de la crisis, que significaron un deterioro adicional de sus resultados fiscales. Además, en muchos casos, este deterioro se produjo en el marco de una importante restricción del financiamiento externo, que condicionó la posibilidad de aplicar políticas fiscales anticíclicas.

Asimismo, los efectos de la crisis internacional en los ingresos fiscales difieren de un país a otro en función de la estructura tributaria, el nivel de recaudación y las diversas fuentes de financiamiento corriente utilizadas.<sup>19</sup> En este sentido, el grado de exposición a la crisis fue mayor en los países que tienen una baja carga tributaria, o que cuentan con un alto porcentaje de recursos no

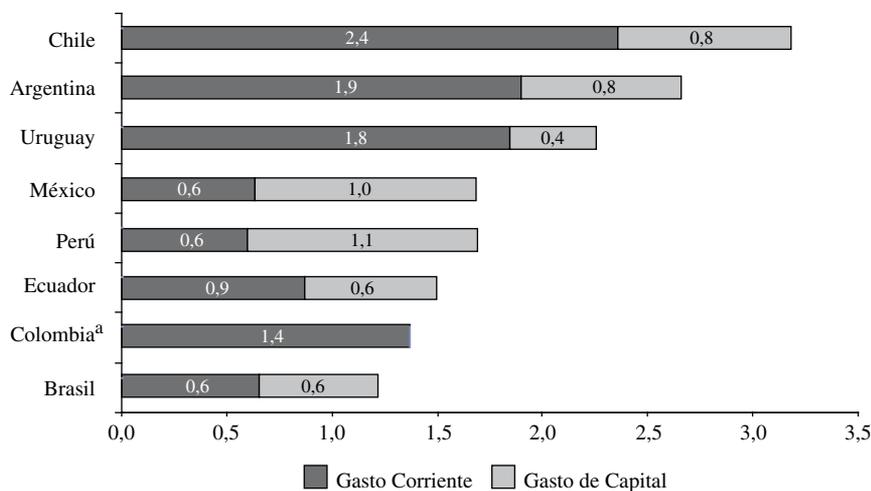
tributarios o provenientes de los recursos naturales, y en aquellos que tienen una gran apertura comercial, sobre todo si sus exportaciones se orientan principalmente a países desarrollados. En cambio, parecen haber estado menos expuestos los países con carga tributaria elevada y mayor participación del impuesto a la renta y productividad del impuesto sobre el valor agregado IVA.

Desde el punto de vista del gasto, el aumento de las erogaciones se explica tanto por un crecimiento del gasto corriente como también del gasto de inversión en infraestructura, especialmente en la construcción de viviendas. En los primeros nueve meses de 2009 hubo un importante incremento del gasto corriente y, en menor medida, del gasto de capital cuya ejecución es por lo general más lenta (véase el gráfico 21). Si bien las medidas de ampliación del gasto predominaron sobre las relacionadas con la disminución de los impuestos o acrecentamiento de los ingresos tributarios, varios países de la región aplicaron medidas de tipo impositivo. En efecto, en 11 países se aplicaron rebajas del impuesto a la renta personal —mediante cambios en el esquema de deducciones, reducción de alícuotas o mayores exenciones—, dos de las cuales son transitorias, y en igual número de países se anunciaron cambios en el impuesto a la renta de las empresas (mediante nuevas exenciones, deducciones o sistemas de depreciación acelerada), de

<sup>19</sup> En Gómez Sabaini y Jiménez (2009) se efectúa una cuantificación del grado de exposición de los ingresos fiscales de cada país respecto de diversas variables, agrupándose a los países en tres grupos de exposición: alta, media o baja.

GRÁFICO 21

**América Latina (países seleccionados): variación del gasto público, nueve meses de 2008 - nueve meses de 2009**  
(En porcentajes del PIB)



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

<sup>a</sup> Corresponde a la variación del gasto total.

los cuales cuatro son transitorios. Cabe destacar el caso de Brasil, donde si bien el incremento del gasto total fue menor que en otros países, se aplicaron medidas de reducción de alícuotas sobre los impuestos a los productos industrializados (de manera temporal sobre vehículos, electrodomésticos y materiales de construcción), y en el impuesto sobre las operaciones financieras; también se modificaron las tasas sobre el impuesto a la renta de las personas físicas de menores ingresos.<sup>20</sup>

Al desagregar las medidas sociales por subregiones, se observa una importante diferencia de enfoque en la composición de estas. En América del Sur y México tres cuartas partes de las medidas anunciadas corresponden al área de apoyo a las familias pobres, mientras que en Centroamérica la distribución es más equilibrada: la mitad de las medidas anunciadas son subsidios al consumo y la otra mitad de apoyo a las familias de menores ingresos.<sup>21</sup> Como señalamos anteriormente, esto muestra una divergencia en relación con la capacidad institucional para promover estas políticas,

ya que las medidas focalizadas, aunque más efectivas, requieren un mayor esfuerzo institucional. Si bien los subsidios al consumo son relativamente más sencillos de aplicar, alcanzan a una mayor cantidad de población pudiendo generar un sesgo regresivo en favor de los que más consumen.

Con respecto al efecto de las medidas tomadas, son bien conocidas las dificultades que presentan en la región los incentivos y deducciones impositivas, normalmente llamados “gastos tributarios”, tanto en materia de cuantificación como de medición de sus efectos.<sup>22</sup> Por otra parte, se plantea una interrogante sobre la duración de las medidas y la capacidad de algunos gobiernos para sostener el nivel de gasto que estas políticas implican. Asimismo, cabe señalar que, si bien las medidas fueron tomadas por los gobiernos centrales, muchas de ellas han requerido de recursos de los gobiernos subnacionales, lo que agrega una necesidad de mayor coordinación intergubernamental y una vía adicional de vulnerabilidad de la política fiscal ante la crisis.<sup>23</sup>

## VI

### Algunas consideraciones sobre la política macroeconómica más allá de la crisis

Aunque no con la intensidad de otras veces, la región fue afectada por la crisis, interrumpiendo un proceso de seis años consecutivos de crecimiento y mejoramiento de los indicadores sociales. 2009 fue un año de caída del producto regional, sobre todo debido al marcado retroceso en la economía mexicana, que ha tenido repercusiones negativas en materia de empleo y pobreza. Como señalamos anteriormente, el crecimiento del período 2003-2008 fue acompañado de un aumento del empleo y de una mejora en su calidad, factores que redundaron en una disminución de la pobreza y la desigualdad. El año 2009 mostró un recorrido inverso: el crecimiento bajo o incluso negativo fue acompañado de un incremento del desempleo y de la informalidad, un debilitamiento del empleo con protección social y una contracción del empleo de jornada completa (CEPAL/OIT,

2009). La conjunción de estos elementos trajo aparejado un engrosamiento de la pobreza y la indigencia.

Cabe esperar que la incipiente recuperación observada hacia finales de 2009 se consolide en 2010 y que América Latina vuelva a crecer, aunque es probable que lo haga a tasas inferiores a las del período de bonanza truncado por la crisis. El crecimiento esperado podría resultar insuficiente en términos de la demanda de empleo, lo que dificultará una rápida recuperación de la cantidad y calidad de los puestos de trabajo y, por tanto, de los indicadores sociales.

Por otra parte, la contracción de la inversión tuvo no solo un efecto negativo inmediato en la demanda de

<sup>20</sup> Se estima que el efecto de las medidas tributarias habría sido del 0,8% del PIB.

<sup>21</sup> Véase CEPAL (2009b y 2009c) para un mayor detalle de las medidas anticrisis aplicadas en la región.

<sup>22</sup> Para más información sobre el uso de los gastos tributarios en la región, véanse Jiménez y Podestá (2009).

<sup>23</sup> Aunque los niveles subnacionales han mejorado sus cuentas en los últimos años, este mejoramiento se debió en gran medida a la importancia creciente de las transferencias provenientes de los gobiernos nacionales, que aumentaron dos puntos del producto de 1997 a 2007. Por otra parte, en algunos casos, la deuda pública de los gobiernos subnacionales es elevada y representa una significativa proporción de la deuda pública total.

bienes y en el nivel de actividad, sino que perjudica a la capacidad de crecimiento de la región en el futuro. A menudo se argumenta que América Latina demoró 14 años en recuperar el PIB por habitante previo a la crisis de la deuda de los años ochenta y que le tomó 25 años recuperar la tasa de pobreza observada antes de esa crisis. Como se señaló en la sección II, las tasas de inversión con relación al PIB observadas en la región en los años setenta no volvieron a repetirse. En los últimos años, los países de América Latina estaban consiguiendo incrementar sus tasas de inversión, pero este camino fue interrumpido antes de que se recuperara el nivel necesario para crecer de manera sostenida a una tasa más alta.<sup>24</sup>

A su vez, es altamente probable que la crisis dé lugar a profundos cambios en el escenario internacional, que van a generar un entorno menos favorable para el crecimiento que el que la región enfrentó entre 2003 y 2008. En primer lugar, es posible que el mundo postcrisis se caracterice por un menor crecimiento global, a partir de una caída en el dinamismo de la demanda agregada de los países desarrollados, compensada parcialmente por aumentos de la demanda agregada en los países en desarrollo.<sup>25</sup>

Como consecuencia de ello, cabe esperar que las economías emergentes tengan un papel más protagónico en el crecimiento mundial, pero en el marco de una desaceleración de los flujos comerciales. El descenso de la demanda de importaciones por parte de las economías desarrolladas estrecha el espacio para que las economías emergentes puedan colocar sus productos en estos mercados, exacerbando la competencia e incentivando, al mismo tiempo, la adopción de estrategias de crecimiento orientadas mayormente a los mercados internos, al menos en las economías de mayor tamaño relativo.

Por otra parte, la crisis financiera global ha puesto de manifiesto la necesidad de reformas profundas a la arquitectura financiera internacional y, en particular, a los sistemas regulatorios y de supervisión, a fin de garantizar una mayor estabilidad financiera global. La crisis dejó en evidencia que los mecanismos institucionales para el control de riesgos sistémicos no evolucionaron a la par con el proceso de globalización y de liberalización financiera. Así, será necesario producir cambios en el enfoque y en el alcance de la regulación y supervisión de los sistemas financieros

domésticos, acompañados de un mayor esfuerzo de coordinación de la regulación a nivel global. Estos cambios se traducirán, probablemente, en la expansión de los alcances de la regulación y la supervisión de los distintos instrumentos financieros, así como de los diferentes participantes en el mercado. Se espera que el cambio en el modelo de banca apunte a uno más transparente y con menores incentivos a la toma de riesgo, así como a menores niveles de apalancamiento, lo que implicará una reducción en los flujos financieros internacionales y, en consecuencia, una parcial reversión del proceso de integración financiera que se había venido observando hasta la crisis.

Recapitulando, América Latina enfrenta el renovado desafío de incrementar su tasa de crecimiento para poder dar respuesta a las necesidades que plantea una situación social compleja y cuya resolución es cada vez más perentoria. Pero crecer más requiere invertir más y esto, en la región, implica un incremento de la demanda de divisas para adquirir bienes de capital que, en su mayoría, son de origen importado. Cabe preguntarse entonces cómo se va a insertar la región en un mundo caracterizado, por una parte, por un menor crecimiento de los países desarrollados y una mayor participación de los países en desarrollo en el crecimiento global y, por otra, por sistemas financieros sujetos a regulaciones y supervisiones más estrictas, con menor dinamismo de los mercados de crédito y mayores tasas de interés.

No es el objetivo de este trabajo dar una respuesta exhaustiva a estos interrogantes que, en definitiva, giran alrededor de la necesidad de lograr un crecimiento económico sostenido, apoyado en el aumento de la productividad y en una mayor equidad distributiva. Apenas se propone aquí plantear algunos aportes que, desde el diseño de la política macroeconómica, pueden contribuir a consolidar el vínculo, bastante difuso en la experiencia latinoamericana, entre crecimiento y equidad.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para que la región pueda crecer más y repartir mejor, pero la estabilización debe ser entendida de manera amplia como un objetivo que va más allá de asegurar una inflación baja y estable. Este es sin duda un objetivo central de la política macroeconómica, pero la historia económica de América Latina ha dado numerosos ejemplos de los grandes costos que la inestabilidad real puede acarrear. Esto resalta la importancia que adquiere una gestión macroeconómica sostenible, definida en función de senderos de tendencia previstos por las principales variables, que sirvan de referencia para la toma de decisiones cuyos horizontes exceden el corto plazo.

<sup>24</sup> Se estima que para crecer sostenidamente al 6% anual, la tasa de inversión promedio de la región debería estar entre el 24% y el 27% del PIB. Véase CEPAL (2006).

<sup>25</sup> Véase Rogoff (2009).

Resulta crucial que el diseño de la política macroeconómica permita enfrentar las fluctuaciones vinculadas a los ciclos económicos, pero esta capacidad debe forjarse en los momentos de auge económico para utilizarla en las fases recesivas, evitando excesivas fluctuaciones tanto en el nivel de prestación de los servicios públicos como en el nivel del tipo de cambio real y de la tasa de interés. Esta es una importante lección emergente de la crisis, en la medida que se han hecho patentes en la región los beneficios derivados de las políticas contracíclicas que, en diferente grado, han podido implementar varios países.

Sin embargo, este no ha sido siempre el caso. Por el contrario, una mirada comparativa de los últimos 30 años denota que en la mayor parte de los países de América Latina la política fiscal se ha comportado de manera procíclica, a diferencia de lo observado en los países desarrollados, donde ha sido contracíclica o a lo sumo acíclica.<sup>26</sup> A pesar del reciente mejoramiento, la región aún registra niveles muy altos de volatilidad real, que acarrearán importantes costos en materia de bienestar.<sup>27</sup>

Desde luego, la implementación de políticas contracíclicas es una tarea que no está exenta de tensiones y conflictos, ligados en gran parte a la dificultad para identificar la tendencia de largo plazo en muchas de nuestras economías, aunque también pueden derivarse de las diferencias en las preferencias de distintos agentes económicos ante situaciones específicas. Así, es altamente probable que los sectores con capacidad de ahorro o acceso al financiamiento difieran en sus intereses respecto de los estratos más pobres, que enfrentan fuertes restricciones en su gasto, dado que no tienen capacidad de ahorro y acceden de manera muy limitada al mercado financiero.<sup>28</sup> En este sentido, la administración macroeconómica contracíclica es particularmente relevante para los grupos de menores recursos, por lo que son importantes, desde el punto de vista distributivo, las acciones de política en las fases expansivas dirigidas a acumular capacidad para afrontar la fase descendente del ciclo.

De manera general, la política macroeconómica incide en el crecimiento y la distribución mediante el modo en que combina el manejo de las variables que

están, al menos parcialmente, bajo el control de las autoridades económicas, como son la cantidad y el tipo de impuestos que se recaudan, el nivel y la composición del gasto público, las tasas de interés o el tipo de cambio. El modo en que estos instrumentos se utilizan influye en decisiones de producción y acumulación y en los ingresos de diferentes grupos o sectores. El conjunto de instrumentos disponibles y la naturaleza e intensidad de sus efectos dependen de la estructura de la economía, de su configuración institucional (por ejemplo, en cuanto a la propiedad de los recursos naturales) y de su historia (por ejemplo, en cuanto a las experiencias que pueden afectar a la demanda de activos domésticos y a la profundidad de los sistemas financieros).

En América Latina, el nivel de la carga tributaria de la mayoría de los países resulta insuficiente para garantizar la atención de las demandas de gasto que los Estados enfrentan. Pero la región no solo recauda poco, sino que recauda mal.<sup>29</sup> En especial, se debe señalar la baja participación de la imposición a la renta y el hecho de que la estructura tributaria se sustenta principalmente en impuestos indirectos de carácter regresivo.<sup>30</sup> Los sistemas tributarios de la región se cuentan entre los factores que contribuyen a mantener el cuadro de distribución desigual de la renta y, por lo tanto, de la pobreza y la indigencia, dado que la política tributaria ha relegado el objetivo de lograr mejoras en la equidad distributiva en pro de otros propósitos. El gran desafío, en esta área, consiste no solo en incrementar la cantidad de recursos que se recauden, sino también en mejorar su incidencia en la distribución del ingreso, aumentando la carga sobre los sectores más favorecidos.

En relación con el gasto, prácticamente no debe haber área de los presupuestos públicos que no esté siendo objeto de algún tipo de reformulación, lo que da cuenta de la insatisfacción de la sociedad en relación con la magnitud y forma de intervención de los gobiernos.<sup>31</sup> En particular, en lo relativo al gasto social, cabe esperar que las reformas jueguen un papel central en la construcción de sociedades más cohesionadas y permitan, al mismo tiempo, acrecentar la legitimidad de las políticas públicas y, por tanto, del pago de impuestos destinados

<sup>26</sup> Véase López-Monti (2009b) para un análisis comparativo de la ciclicidad de la política fiscal en América Latina y los países desarrollados.

<sup>27</sup> Para una estimación del costo, en términos del bienestar, de las fluctuaciones del ciclo en América Latina sobre la base de diferentes modelos, véase López-Monti (2009a).

<sup>28</sup> Véase Krusell y Smith (2002).

<sup>29</sup> Véase sobre este punto Cetrángolo y Gómez Sabaini (2007).

<sup>30</sup> Esto podría afectar además a la efectividad de los estabilizadores automáticos. Sobre este punto véase Sescún (2007).

<sup>31</sup> Una evaluación de la percepción de los planes sociales en la Argentina puede verse en Cruces, Rovner y Schijman (2007). Una conclusión interesante de este trabajo es la necesidad de considerar aspectos vinculados al flujo de información relacionada con los contenidos y las evaluaciones de los programas, como forma de mejorar su legitimidad.

a financiarlas. Pero las demandas de más gasto público no se circunscriben al área social, sino que incluyen, por ejemplo, la inversión pública en infraestructura que, más allá de la repercusión en la actividad de otros sectores y su papel como elemento reactivador de la economía, tiene una incidencia muy significativa en la competitividad y en la definición del perfil productivo.<sup>32</sup>

Se trata, en suma, de garantizar el financiamiento sostenible de una serie de prestaciones que los Estados deben realizar a fin de contribuir al logro de un crecimiento más elevado y más inclusivo. Esta necesidad, si bien involucra de manera directa distintos aspectos de la política fiscal, excede ampliamente el alcance de esta, para transformarse en la base un nuevo pacto fiscal, tema que aquí solo se planteará, pero cuyo desarrollo en profundidad requeriría de un nuevo artículo.

Por su parte, la política monetaria debe apuntar a alcanzar una tasa de inflación lo más baja y estable posible; esto constituye un consenso ampliamente alcanzado en una región que ha atravesado por momentos muy difíciles vinculados a procesos de inflación muy elevada. Sin embargo, no debe olvidarse que la elección del régimen monetario y cambiario determina una variable tan importante como es el tipo de cambio. La volatilidad real característica de las economías latinoamericanas se relaciona estrechamente con la excesiva variabilidad del tipo de cambio real, lo repercute negativamente en la inversión, sobre todo en bienes comerciables internacionalmente, por lo que debería ser un objetivo de la política macroeconómica el tratar de evitar amplias y bruscas oscilaciones del tipo de cambio real, independientemente de si el precio nominal de las divisas fluctúa según las condiciones del mercado o es fijado por la autoridad económica.<sup>33</sup>

Las dificultades vinculadas a la reducción de la volatilidad del tipo de cambio en una región expuesta a fuertes *shocks* externos no son menores, pero es evidente que los bajos precios de los bienes transables que se derivan de una excesiva apreciación tienden a inducir una configuración de la producción y de las inversiones que dificulta el crecimiento y la diversificación de las exportaciones.<sup>34</sup> Por otra parte, esos precios relativos dan lugar a percepciones erróneas de la capacidad de gasto (medida en moneda extranjera), que acaban repercutiendo

en la generación de elevados desequilibrios externos y niveles de endeudamiento insostenibles.

Por lo tanto, la política económica, y en particular los bancos centrales, deberían tener como “un segundo objetivo” el mantenimiento de un tipo de cambio real estable y competitivo. Para ello las herramientas con que se cuenta pueden ir desde intervenciones directas y acciones de “disuasión”, hasta las restricciones al ingreso de capitales de corto plazo cuando sea relevante. Desde ya, las políticas monetarias más activas para intentar sostener el tipo de cambio real requieren como contraparte una mayor disciplina fiscal. No obstante, el mantenimiento del tipo de cambio real a cualquier costo puede, en ciertas circunstancias, dar lugar a presiones inflacionarias, conspirando así contra el objetivo principal de la política monetaria.

En todo caso, las dificultades que esto puede plantear deben resolverse a partir del fortalecimiento de los espacios de coordinación de políticas, de modo de hacer posible una evaluación de los costos y beneficios asociados a las disyuntivas que enfrenten las autoridades económicas en relación con variables objetivo, muchas veces antagónicas (*trade-off*). De todos modos, teniendo en consideración la importancia del tipo real de cambio como señal macroeconómica sobre las decisiones de producción, inversión, demanda y financiamiento, no parece conveniente tratarlo como una variable “residual” para la política económica.<sup>35</sup>

En estos párrafos se ha procurado identificar algunos factores que deben ser tomados en cuenta en el diseño de una política macroeconómica orientada a mitigar la volatilidad. La multiplicidad de objetivos que esto puede plantear conduce a la necesidad de crear instrumentos independientes, lo que requiere a su vez actuar sobre las restricciones estructurales que limitan la autonomía de las políticas: las instituciones, la disponibilidad de recursos tributarios y la calidad del aparato estatal.

El desarrollo económico es una construcción compleja, que va mucho más allá de los meros cambios cuantitativos y los saltos de escala, y que debe ser vista como un proceso de transformación permanente de las estructuras productivas y sociales. La dificultad que enfrentan economías como las latinoamericanas en este sentido se vincula a la ausencia de algunos mercados (como los de crédito de largo plazo en moneda doméstica), la competencia imperfecta que caracteriza a otros, la

<sup>32</sup> Sobre este tema véase Lucioni (2009).

<sup>33</sup> Bastourre y Carrera (2004) encuentran una relación negativa entre el grado de flexibilidad de la política cambiaria y el grado de volatilidad real.

<sup>34</sup> Aghion y otros (2006) demuestran que en economías que, como las latinoamericanas, tienen sistemas financieros escasamente desarrollados, la volatilidad cambiaria afecta negativamente al crecimiento.

<sup>35</sup> Sobre la importancia del instrumento cambiario para economías emergentes, pueden verse Eichengreen (2008), Rodrik (2007) o, desde una perspectiva latinoamericana, Barbosa-Filho (2006) o Frenkel (2009).

distribución asimétrica de la información (por ejemplo, en los mercados de crédito o de tecnología, y sobre las oportunidades de inversión) y las fallas de coordinación. Todo esto subraya la importancia de la presencia del Estado, por lo que la generación y ampliación del espacio de políticas públicas, mediante la creación de instrumentos y el fortalecimiento de las distintas instancias de coordinación, son tareas fundamentales desde el punto de vista del crecimiento y el desarrollo.

La necesidad de alcanzar un crecimiento sostenido, basado en el incremento de la productividad y en el aumento de la equidad, realza la importancia de disminuir la volatilidad para crecer más, generar más

empleo y reducir la vulnerabilidad de los segmentos más expuestos de la población. En definitiva, como señalaba Prebisch hace 60 años: “Si, con fines sociales, se trata de elevar al máximo el ingreso real, las consideraciones anticíclicas no pueden faltar en un programa de desenvolvimiento económico. La propagación a la periferia latinoamericana de las fluctuaciones cíclicas de los grandes centros implica considerables mermas de ingreso. Si estas mermas pudieran evitarse, el problema de la formación de capital se haría menos difícil. Ha habido ensayos de política anticíclica, pero hay que reconocer que aún estamos en los comienzos de la dilucidación de este asunto” (Prebisch, 1949).

#### Bibliografía

- Aghion, P. y otros (2006), “Exchange rate volatility and productivity growth: the role of financial development”, *NBER Working Paper*, N° 12117, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Barbosa-Filho, N.H. (2006), “Inflation targeting in Brazil: is there an alternative?”, Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst, septiembre.
- Bastourre, D. y J. Carrera (2004), “Could the exchange rate regime reduce macroeconomic volatility?”, *Anais do XXXII Encontro Nacional de Economia*, Río de Janeiro, Asociación Nacional de Centros de Posgrado en Economía (ANPEC).
- Baldacci, E., S. Gupta y C. Mulas-Granados (2009), “How effective is fiscal policy response in systemic banking crises?”, *IMF Working Paper*, N° WP/09/160, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional, julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.24.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 septiembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.5), Santiago de Chile, octubre.
- \_\_\_\_\_ (2009c), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009* (LC/G.2424-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149.
- \_\_\_\_\_ (2008a), *Estudio económico de América Latina 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2008b), *Panorama social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.09.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006* (LC/G.2314-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- CEPAL/OIT (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Organización Internacional del Trabajo) (2009), “Crisis en los mercados laborales y respuestas contracíclicas”, *Boletín CEPAL/OIT*, N° 2, Santiago de Chile, septiembre.
- Cetrángolo, O. y Juan Carlos Gómez Sabaini (2007), “La tributación directa en América Latina y los desafíos de la imposición sobre la renta”, serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 60 (LC/L.2838-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.159.
- Cruces, G., H. Rovner y A. Schijman (2007), “Percepciones sobre los planes sociales en Argentina”, serie *Documentos de trabajo sobre políticas sociales*, N° 2, Buenos Aires, Banco Mundial.
- Datt, G. y M. Ravallion (1992), “Growth and redistribution components of changes in poverty measures”, *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Eichengreen, B. (2008), “The real exchange rate and economic growth”, *Commission on Growth and Development Working Paper*, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Eichengreen, B. y K.H. O'Rourke (2009), “A tale of two depressions” [en línea] <http://www.voxeu.org/>
- Fanelli, J.M. y J.P. Jiménez (2009), “Crisis, volatilidad, ciclo y política fiscal en América Latina” (LC/L.3038), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Frenkel, R. (2009), “An alternative to inflation targeting in Latin America: macroeconomic policies focused on employment”, inédito.
- Gómez Sabaini, J.C. y J.P. Jiménez (2009), “El papel de la política tributaria frente a la crisis global: consecuencias y perspectivas” (LC/L.3037), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jara, A., R. Moreno y C. Tovar (2009), “The global crisis and Latin America: financial impact and policy responses”, *BIS Quarterly Review*, Basilea, Banco de Pagos Internacionales, junio.
- Jiménez, J.P. y A. Podestá (2009), “Inversión, incentivos fiscales y gastos tributarios en América Latina”, serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 77 (LC/L.3004-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.12.
- 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, diciembre.
- Kacef, O. (2009), “Crisis y políticas públicas en América Latina”, *Políticas macroeconómicas en tiempos de crisis: opciones y perspectivas*, O. Kacef y Juan Pablo Jiménez (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kacef, O. y S. Manuelito (2008), “El ingreso nacional bruto disponible en América Latina: una perspectiva de largo plazo”, serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 69 (LC/L.2982-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.85.
- Kakwani, N. (1997), "On measuring growth and inequality components of changes in poverty with application to Thailand", *Discussion Paper*, N° 16, Sydney, University of New South Wales.
- Krugman, P. (2009), "The great recession versus the great depression" [en línea] <http://krugman.blogs.nytimes.com/2009/03/20/the-great-recession-versus-the-great-depression/>.
- Krusell, P. y A. Smith (2002), "Revisiting the welfare effects of eliminating business cycles", Rochester, Universidad de Rochester, noviembre.
- Lopes, F. (2008), "A dimensão da crise", *Como reagir a crise? Políticas económicas para o Brasil*, E. Bacha e I. Goldfajn (orgs.), Río de Janeiro, Instituto de Estudios de Política Económica (IEPE)/CdG.
- López-Monti, R. (2009a), "A comparative analysis of the welfare cost of real volatility in Latin America and developed countries", *serie Macroeconomía del desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Real volatility and fiscal policy in Latin America and developed countries", inédito.
- Lucioni, L. (2009), "La provisión de infraestructura en América Latina: tendencias, inversiones y financiamiento", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 72 (LC/L.2981-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.101.
- Machinea, J.L. (2009), "La crisis financiera internacional: su naturaleza y los desafíos de política económica", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, abril.
- Machinea, J.L., O. Kacef y J. Weller (2008), "América Latina en el 2007: situación económica y del mercado de trabajo", *Hacia un nuevo pacto social: políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcis Serra (comps.), Barcelona, CEPAL/Fundación CIDOB.
- Prebisch, R. (1949), "Bases para la discusión de una política anticíclica en América Latina", *El desarrollo económico de la América Latina y sus principales problemas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Rodrik, D. (2007), "The real exchange rate and economic growth: theory and evidence", Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rogoff, K. (2009), "The "new normal" for growth, project syndicate" [en línea] <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff56/English>
- Sescún, R. (2007), "The size and effectiveness of automatic fiscal stabilizers in Latin America", *World Bank Working Papers*, N° WPS4244, Washington, D.C., Banco Mundial.

## PALABRAS CLAVE

Cambio climático  
 Gas de efecto invernadero  
 Costos  
 Consumo de energía  
 Análisis económico  
 Tendencias económicas  
 Crecimiento económico  
 Desarrollo sostenible  
 América Latina  
 Caribe

# La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: algunos hechos estilizados

*Luis Miguel Galindo y Joseluis Samaniego*

**E**l objetivo de este artículo es presentar un panorama agregado de los principales patrones regulares de los impactos económicos del cambio climático en América Latina y el Caribe (ALC), incluidos los procesos de adaptación y mitigación. En los resultados más relevantes se aprecia que los costos económicos de esos impactos en ALC son significativos, heterogéneos, no lineales, crecientes en el tiempo y con límites específicos que conducen a pérdidas irreversibles. Mediante la evidencia disponible se constata además una relación positiva entre la trayectoria de las emisiones per cápita, el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita. Por ello, las proyecciones realizadas permiten suponer que las emisiones per cápita en la región seguirán en aumento bajo la forma de un proceso de convergencia absoluto en emisiones per cápita en los países, junto con un paulatino proceso de desacoplamiento de las emisiones respecto de la actividad económica.

Luis Miguel Galindo  
 Experto, División de Desarrollo  
 Sostenible y Asentamientos Humanos  
 CEPAL

✉ [luismiguel.galindo@cepal.org](mailto:luismiguel.galindo@cepal.org)

Joseluis Samaniego  
 Director, División de Desarrollo  
 Sostenible y Asentamientos Humanos  
 CEPAL

✉ [joseluis.samaniego@cepal.org](mailto:joseluis.samaniego@cepal.org)

# I

## Introducción

El cambio climático constituye uno de los grandes retos del siglo XXI. La evidencia científica disponible permite constatar que las emisiones de gases de efecto invernadero —causadas fundamentalmente por actividades humanas— están originando cambios climáticos en gran escala, donde destacan un ascenso de la temperatura global, modificaciones en los patrones de precipitación, reducciones de las capas de hielo y glaciares, aumento del nivel del mar e incrementos en la intensidad, número o ambos de eventos climáticos extremos (IPCC, 2007). Las consecuencias esperadas de estos cambios climáticos en las actividades humanas y los ecosistemas del planeta son significativas. En particular, en las actividades económicas se enfrentará el reto simultáneo de adaptarse a las nuevas condiciones del clima y realizar importantes procesos de mitigación para evitar los escenarios climáticos más extremos.<sup>1</sup> La magnitud de estos costos económicos a lo largo de este siglo indica que el cambio climático representa para los países de América Latina y el Caribe (ALC) una restricción adicional al crecimiento económico.

En consecuencia, el análisis económico del cambio del clima resulta fundamental para diseñar e instrumentar una estrategia consistente de adaptación y mitigación, que permita reducir o evitar los costos económicos más extremos vinculados a este fenómeno y optimizar el uso de los recursos disponibles. Esta, sin embargo, es una tarea

compleja en que deben ponderarse, en el largo plazo, los costos y beneficios de cada opción de política pública, junto con implementar una administración de riesgos apropiada en un contexto de alto nivel de incertidumbre (Pearce y otros, 1996; Stern, 2007; Mendelsohn y Neumann, 1999; Tol, 2002). Esto incluye, desde luego, un intenso debate ético y de política internacional sobre la distribución de los costos por países, y entre sectores y grupos económicos, con énfasis en la adaptación y la vulnerabilidad, o en la mitigación y los mecanismos de cumplimiento y sanciones respectivas (véase, por ejemplo, *Oxford Economic Review of Economic Policy*, 2008).

El objetivo central de este artículo es presentar, de manera agregada, una visión de largo plazo sobre los principales patrones regulares que se observan entre las actividades económicas y el cambio climático en la región. Con ello se procura contribuir a la discusión tendiente a definir las mejores opciones de adaptación y mitigación para enfrentar el cambio climático desde la óptica de ALC, y facilitar la comprensión de las consecuencias que para la región pueden tener distintos tipos de acuerdos internacionales.

El análisis económico del cambio climático está sujeto a un importante nivel de incertidumbre en la medida en que incluye una amplia diversidad de factores donde los canales de transmisión y la magnitud de los efectos no son conocidos con la precisión necesaria. Es un fenómeno de muy largo plazo en que existen procesos de retroalimentación, e incluye complejos procedimientos de administración de riesgos. De ahí que las proyecciones ofrecidas en este trabajo representen solo escenarios posibles con un alto grado de incertidumbre y no deben ser tomadas como pronósticos puntuales.

---

□ Parte de los resultados de este documento se encuentran en *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe* (CEPAL, 2009a). Se agradecen los comentarios de Carlos de Miguel, Fernando Filgueira, Carlos Razo y Karina Martínez. El procesamiento de la información fue realizado por Eduardo Alatorre.

<sup>1</sup> Los procesos de mitigación corresponden a los procesos de reducción de gases de efecto invernadero.

## II

### La evidencia del cambio climático

La evidencia y los modelos atmosféricos y climáticos disponibles permiten ver la presencia de cambios climáticos discernibles a nivel global, que solo pueden ser correctamente simulados mediante la inclusión de forzamientos naturales y antropogénicos, en donde destacan (IPCC, 2007):

i) Un aumento paulatino pero continuo de la temperatura global, aunque con relevantes diferencias por regiones del mundo. De este modo, se observa un incremento discernible de la temperatura de 0,7 °C en los períodos 1850-1899 y 2001-2005. Además, ello es consistente con la evidencia de una disminución de los días fríos, un avance de los días calurosos extremos y un acrecentamiento de la temperatura del mar.

ii) Existen modificaciones significativas en los patrones de precipitación que están intensificando los ciclos hidrológicos actuales; por ejemplo, más intensas precipitaciones en áreas con alta humedad y disminuciones en áreas secas.

iii) Modificaciones en los tipos, patrones y frecuencias de los eventos climáticos extremos, aunque persisten dudas sobre los cambios futuros en las distribuciones de probabilidad de estos eventos extremos (Vincent y otros, 2005; Aguilar y otros, 2005; Kiktev y otros, 2003).

iv) Un ascenso del nivel del mar de 0,17 metros durante el siglo XX como consecuencia, entre otros factores, del derretimiento de la criosfera.

v) Existen además efectos climáticos colaterales importantes, tales como modificaciones en los patrones de evotranspiración, cambios en la salinidad de los océanos y en los patrones de vientos y corrientes marítimas.

Las proyecciones climáticas (IPCC, 2007) para el presente siglo permiten suponer, dependiendo del escenario de emisiones considerado, un aumento esperado de la temperatura de entre 1° y 6 °C, una subida del nivel del mar con una media aproximada de 0,50 m, modificaciones en los patrones de precipitación, reducción de la criosfera y glaciares y cambio del tipo, intensidad y frecuencia de los eventos extremos.

La evidencia disponible para ALC es consistente con las tendencias globales y denota en algunas regiones efectos incluso más intensos. Por ejemplo, se observan aumentos de temperatura más pronunciados en regiones tropicales o cálidas, acrecentamiento de los eventos extremos en el Caribe y Centroamérica, cambios en patrones climáticos como los fenómenos de El Niño y La Niña, y modificaciones en la precipitación que en el futuro oscilarán entre un incremento de 5% y 10% y pérdidas de entre 20% y 40% (CEPAL, 2009a).

## III

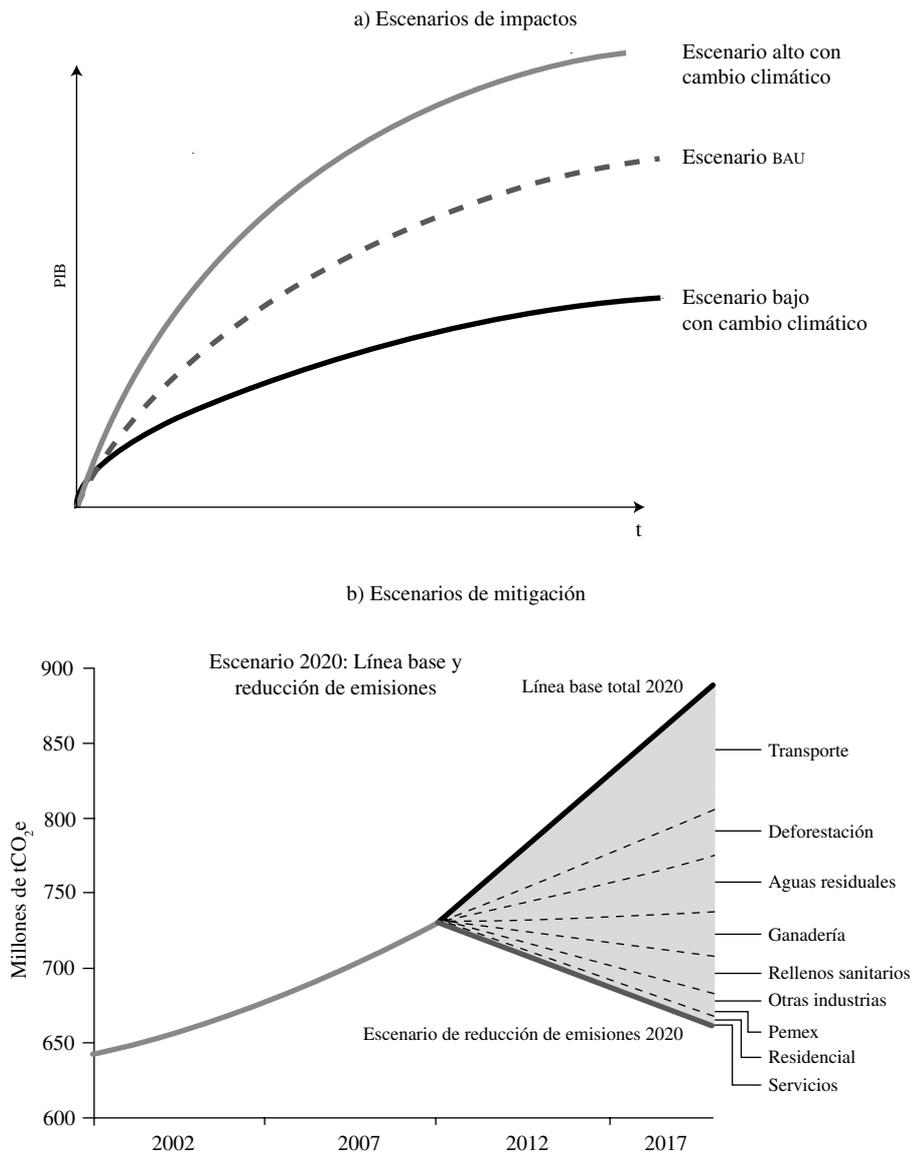
### La metodología del análisis económico del cambio climático

El análisis económico del cambio climático es un tema complejo que requiere el uso de una gran diversidad de técnicas y métodos económicos (Nordhaus y Boyer, 2000; Stern, 2007; Galindo, 2009; CEPAL, 2009a), en que se aplican diversas ciencias y enfoques y donde existe un intenso debate tanto sobre la pertinencia del tema como acerca de las políticas públicas a implementar y el mejor momento de hacerlo. En principio,

el análisis económico del cambio climático tiene su fundamento común en la identificación y definición de una trayectoria base o inercial —o habitual (*business as usual*)— conocida como BAU. Esta se utiliza como referencia de comparación tanto con respecto a los efectos económicos como a los procesos de adaptación y de mitigación (CEPAL, 2009a) (véase el gráfico 1).

GRÁFICO 1

## Escenarios de emisiones y cuñas de abatimiento



Fuente: elaboración propia sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009 (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009; y Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Climate Change 2007. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre de 2007.

t: Tiempo.

PIB: Producto interno bruto.

BAU: Trayectoria base o inercial.

Pemex: Petróleos Mexicanos.

t(CO<sub>2</sub>e): Toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

En este contexto, se observa que el cambio climático tiene además características específicas que condicionan los resultados del análisis económico, entre las que se destacan:

1. El cambio climático es un fenómeno que se desarrolla prolongadamente en el tiempo con un alto nivel de incertidumbre. Por lo tanto, es necesario construir escenarios de muy largo plazo basados en la mejor información actual disponible, pero que no representan pronósticos puntuales. Más aún, debe reconocerse que la capacidad de realizar pronósticos relativamente atinados a 100 años es muy limitada. En efecto, en la teoría econométrica disponible (Clements y Hendry, 1999) se indica que la realización de pronósticos óptimos solo se obtiene con un modelo correctamente especificado, con series estacionarias y sin cambios estructurales que son supuestos que difícilmente se cumplen en el análisis económico del cambio climático.

2. El cambio del clima es un fenómeno no lineal en que existe un componente de riesgo considerable ante la posible ocurrencia de eventos climáticos extremos. En este sentido, diseñar y aplicar una estrategia adecuada contra el cambio del clima requiere, desde la perspectiva económica, instrumentar una administración de riesgos apropiada; esto es, se necesita “comprar un seguro” ante la posibilidad de ocurrencia de los eventos climáticos más extremos, pero con baja probabilidad de que ocurran. Sin embargo, la administración de riesgos por parte de la mayoría de la población muestra ciertos sesgos que se traducen en una administración ineficiente. Por ejemplo, es común observar que la población tiene una incorrecta estimación de las probabilidades de ocurrencia de ciertos fenómenos; que pondera de manera distinta opciones que dependen no solo de consideraciones económicas, sino también de factores éticos o morales; o que los agentes económicos son estratégicos pero miopes, en tanto que no tienen un horizonte infinito y solo consideran un número finito de interacciones (Dixit y Nalebuff, 1993; Levitt y Dubner, 2005; Bernstein, 1998). En este sentido, la construcción de una administración de riesgos apropiada debe basarse en la identificación, en un horizonte de largo plazo, de las probabilidades de ocurrencia de los fenómenos climáticos y en la estimación de sus respectivos costos y beneficios económicos.

3. El análisis económico del cambio climático requiere entonces ponderar los costos y beneficios económicos potenciales entre distintos grupos de la sociedad y entre generaciones, e incluso entre ecosistemas ante la aplicación de diversas políticas públicas. Para ello, es común utilizar como marco general el análisis costo-beneficio (ACB) que permite la comparación agregada de

costos y beneficios económicos en distintos momentos en el tiempo, utilizando normalmente el concepto de valor presente neto y aplicando una tasa de descuento seleccionada (Nas, 1996; Johansson, 1993; Hanley y Spash, 1995; Layard y Glaister, 1994). La selección de la tasa de descuento no es exclusivamente un problema técnico, sino que incluye consideraciones éticas y de equidad relevantes, ya que refleja, por ejemplo, una posición ética sobre la importancia que se le otorga a las futuras generaciones y a la preservación del entorno actual para el futuro. Para aplicar el ACB se utiliza una función social de bienestar intergeneracional que debe maximizarse en el tiempo (Hanley y Spash, 1995).<sup>2</sup>

Esta función de bienestar generacional representa un índice compuesto del conjunto de bienes y servicios de que cada generación dispondría y que se requiere para realizar comparaciones entre generaciones que consumen seguramente canastas de bienes y servicios diferentes; y se presenta como:

$$W_t = F(U_{1t} + U_{2t} + \dots + U_{nt}) \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (1)$$

donde cada  $U_t$  representa la función de bienestar social de cada generación en el tiempo  $t$ . De este modo, en la teoría convencional, esta función se maximiza en el caso de que se igualen las utilidades marginales en el tiempo. Ello requiere que las utilidades de las distintas generaciones puedan compararse, para lo cual es indispensable aplicar alguna tasa pura de descuento ( $\delta$ ) a las funciones de bienestar respectivas, que se conoce como tasa de preferencia pura en el tiempo (*pure time preference rate*). La función de utilidad intertemporal se puede entonces representar en forma continua (Hanley y Spash, 1995; Johansson, 1993) como:

$$W = \int_{t=0}^n e^{-\delta t} U_t(ye_t) dt \quad (2)$$

donde, para simplificar, la función de bienestar se hace función del ingreso de equilibrio ( $ye_t$ ) o del consumo, donde se considera que el aumento del ingreso redundará en que su utilidad marginal disminuya en el tiempo.<sup>3</sup> Así, el valor presente neto de los flujos monetarios en distintos momentos en el tiempo puede estimarse de acuerdo con la siguiente ecuación:

<sup>2</sup> En la discusión sobre las funciones intergeneracionales de bienestar se incluyen desde luego otros aspectos (véanse, por ejemplo: Johansson (1993); Mishan y Quah (2007); Layard y Glaister (1994).

<sup>3</sup> Existen fuertes críticas a la existencia de una función de bienestar social (Mishan y Quah, 2007).

$$VPN_t = -INV_o + \sum_{n=0}^n \frac{VN_t}{(1+r)^n} \quad (3)$$

donde VPN es el valor presente neto,  $INV_o$  es la inversión inicial en el momento cero,  $VN_t$  es el valor neto en diferentes momentos en el tiempo y  $r$  es la tasa de descuento. En este contexto, obviamente una tasa de descuento elevada implica que se le otorga una menor importancia al futuro y, por el contrario, una tasa de descuento baja implica que se le otorga mayor relevancia al futuro. En tal contexto, la selección de la tasa de descuento se puede definir de acuerdo con la conocida ecuación de Ramsey (ecuación (4)) (Ramsey, 1928; Blanchard y Fischer, 1989) que incluye:

- La tasa pura de preferencias en el tiempo ( $\delta$ ).
- La elasticidad de la utilidad marginal del ingreso o del consumo ( $\alpha$ ).
- La tasa de crecimiento del ingreso de equilibrio o del consumo ( $g$ ).

$$r = \delta + \alpha g \quad (4)$$

donde los dos primeros parámetros no son observables. Así, la tasa pura de preferencias en el tiempo o la tasa de descuento en el tiempo estima la importancia que se le otorga al bienestar futuro de las próximas generaciones y refleja la impaciencia por el ingreso o el consumo, por lo que el ingreso o consumo futuros tienen un valor menor que el consumo actual. El segundo parámetro es la tasa decreciente de utilidad marginal del ingreso y refleja la apreciación que se tiene de lo que implica un ingreso adicional; por ello esta tasa es multiplicada por la tasa de crecimiento del ingreso de equilibrio ( $g$ ) para estimar el impacto total. De este modo, las generaciones futuras con un mayor nivel de ingreso tendrán una utilidad marginal menor que una unidad de ingreso

y por ello es necesario considerar que el riesgo futuro deba ponderarse por el nivel de ingreso (Nordhaus, 2008). De esa forma, este término refleja la aversión a la desigualdad que tienen las generaciones. Un valor bajo de ( $\alpha$ ) indica que se le otorga poca importancia a que el futuro sea más rico o más pobre; por el contrario, un valor alto de ( $\alpha$ ) señala que importa mucho que en el futuro sean más ricos o más pobres. En síntesis, la selección de la tasa de descuento es una descripción de la forma en que actualmente responden los agentes económicos, así como de las formas que estos tienen de considerar el futuro, además de sus juicios de valor (Hanley y Spash, 1995; Mishan y Quah, 2007; Stiglitz, 1983; Layard y Glaister, 1994). En este sentido, decidir qué tasa de descuento se utilizará es tanto una estimación técnica como una decisión ética. También debe considerarse que al evaluar las condiciones de un desarrollo sostenible la tasa de descuento apropiada es normalmente distinta de aquella que se puede utilizar para evaluar un proyecto específico. En todo caso, en el análisis económico del cambio climático debe reconocerse que el conjunto de resultados es muy sensible a la tasa de interés seleccionada atendiendo a los largos períodos de análisis involucrados (Campbell y Brown, 2003).

En el análisis económico del cambio climático es común aplicar una tasa social de preferencias que es distinta y normalmente más baja que la tasa de interés de mercado atendiendo a tres factores (Hanley y Spash, 1995; Sen, 1997):

- Existe un proceso de gran responsabilidad con respecto a las generaciones futuras, lo que debe reflejarse en la tasa de descuento a aplicar.
- La población tiene un papel dual en la medida en que está más preocupada por las generaciones futuras que de su papel de consumidores.
- El efecto de la soledad, esto es, que los individuos solos ahorran menos que en colectivo.

## IV

### Las repercusiones del cambio climático en las actividades económicas en América Latina y el Caribe

De acuerdo con la evidencia disponible, durante este siglo el cambio climático tendrá efectos considerables en el conjunto de las actividades económicas (Stern, 2007; Nordhaus, 2008; Galindo, 2009; CEPAL,

2009a y 2009b). Estos costos económicos son, en general, significativos, heterogéneos, no lineales, irreversibles, normalmente crecientes en el tiempo y, en muchos casos, presentan un comportamiento asimétrico y repercuten

con mayor fuerza en regiones menos desarrolladas cuya capacidad de adaptación es menor. Esto implica que, debido a su magnitud, los costos esperados en ALC durante este siglo representarán una parte significativa del producto interno bruto (PIB) actual e inducirán a modificar los patrones de comportamiento de los agentes económicos; más aún, estos costos se elevan con el aumento de la temperatura y pueden llegar a sobrepasar límites específicos ocasionando pérdidas más aceleradas o irreversibles. Se observa, además, que la evolución de estos costos es muy distinta por regiones, de modo que existen áreas geográficas que obtienen ganancias económicas temporales, por ejemplo, con un incremento por debajo del umbral de 2 °C de temperatura o mediante el cultivo de productos específicos.

En su conjunto la evidencia disponible permite ver que las repercusiones económicas más significativas se concentran en (CEPAL, 2009a):<sup>4</sup>

- Pérdidas en los rendimientos agrícolas a consecuencia del ascenso de la temperatura y de cambios en los patrones de precipitación. Empero, se observan ganancias temporales (normalmente hasta aumentos de 2 °C de temperatura) vinculadas a la ampliación de la frontera agropecuaria en los países de climas más templados de ALC. Por el contrario, en regiones tropicales y en Centroamérica los incrementos de temperatura implican efectos negativos directos. Asimismo, existe evidencia (Ecuador) de que estos impactos climáticos serán más intensos en sectores económicos con menores ingresos y cuya capacidad de adaptación es menor (véase el gráfico 2) (CEPAL, 2009a).
- Intensificación de los procesos de degradación de tierras y desertificación. En efecto, las proyecciones al año 2100 sobre degradación se ubican entre el 22% y el 62% de la superficie total en países como Chile, Ecuador, Paraguay, Perú y el Estado Plurinacional de Bolivia (véase el gráfico 2) (CEPAL, 2009a).
- Cambios en el uso del suelo y recrudescimiento de los incendios forestales, con una probable intensificación de las tendencias actuales (véase el gráfico 2).
- Retroceso de los glaciares, lo que repercutirá en la disponibilidad de agua para el consumo humano, la generación hidroeléctrica y el suministro al conjunto

de las actividades económicas. Asimismo, los cambios en los patrones de precipitación generan modificaciones en la disponibilidad y el suministro del recurso hídrico (CEPAL, 2009a).

- Pérdidas significativas en biodiversidad, sobre todo en algunas regiones boscosas, tropicales y de Centroamérica. Por ejemplo, existe un serio riesgo de pérdida de la barrera coralina en México y Centroamérica, y de algunas especies endémicas de la región (véase el gráfico 2) (CEPAL, 2009a).
- Incremento de los eventos climáticos extremos, en particular en Centroamérica y el Caribe y en algunos países de América del Sur debido a los efectos de El Niño y La Niña (CEPAL, 2009a).
- Alza del nivel del mar, que ocasionará la pérdida de manglares en países como Brasil, Colombia y Ecuador; inundaciones en zonas costeras como las del Río de la Plata; deterioro de las actividades pesqueras y de la infraestructura física; incremento de los problemas socioeconómicos y de salud en algunas regiones (Magrin y otros, 2007; CEPAL, 2009a).
- Propagación de algunas enfermedades y plagas en la región; en particular, aumento de enfermedades como el dengue y la malaria y de los efectos de las ondas de calor.

Las gráficos 2 y 3 provienen de Luis Miguel Galindo, *La economía del cambio climático en México: síntesis*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009; y los gráficos 1 y 4 de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009.

Una muestra de los costos económicos relacionados con el cambio climático en proyección hacia el año 2100 se sintetiza en los cuadros 1 y 2, donde se observa que existen diferencias significativas por país, en este caso entre Chile y México.<sup>5</sup>

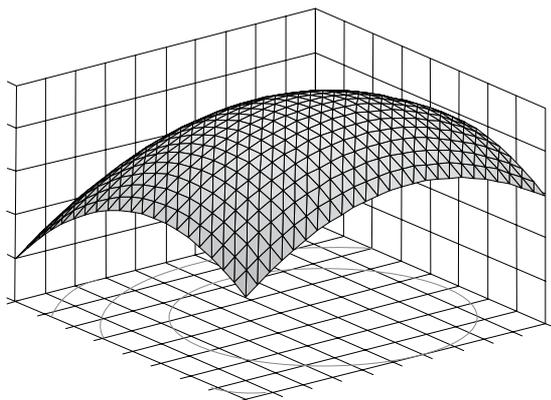
<sup>4</sup> Esta subsección se basa fundamentalmente en los análisis de los Estudios regionales de la economía del cambio climático (erecc) en Latinoamérica y el Caribe, coordinados por la CEPAL y sintetizados en el documento CEPAL (2009a).

<sup>5</sup> Los escenarios utilizados por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático para las proyecciones de las emisiones de CO<sub>2</sub> está conformado por seis escenarios: A1F1, A1T, A1B, A2, B1, B2. Estos escenarios incluyen señales de los principales determinantes de las emisiones de gases de efecto invernadero en los aspectos demográficos, económicos y tecnológicos. La familia de los escenarios A1 se caracteriza por describir un crecimiento económico acelerado, una población mundial que alcanza su valor máximo hacia mediados del siglo y una rápida introducción de nuevas tecnologías. Dentro de esta familia de escenarios A1 se encuentra el escenario A1F1 caracterizado por la utilización intensiva de combustibles fósiles, el A1T identificado por el uso de fuentes de energía de origen no fósil y el A1B en el que se hace una utilización equilibrada de todo tipo de fuentes de energía. En los escenarios A2 se

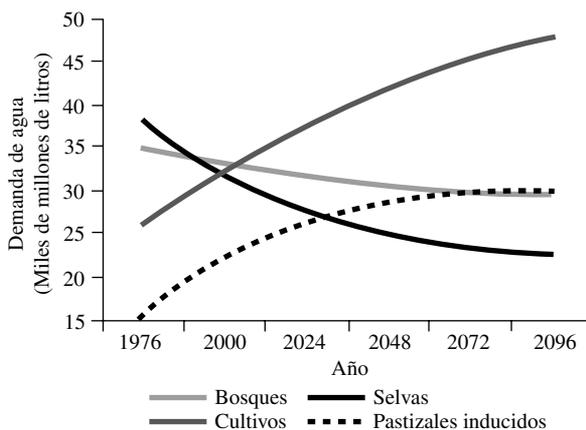
GRÁFICO 2

Tendencias y repercusiones económicas del cambio climático

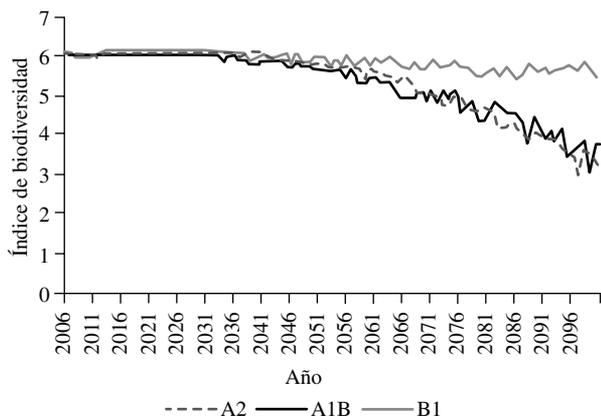
Centroamérica: rendimiento agrícola



México: proyección de las coberturas sobre la base de la transición observada entre 1976-2000



México: índice de biodiversidad bajo diferentes escenarios de cambio climático



Estimación de las pérdidas debidas a la degradación de las tierras en países seleccionados

	Área degradada (km <sup>2</sup> a)	Porcentaje territorio	Área degradada 2100	Porcentaje territorio 2100
Bolivia	60 339	5,49	243 979,4	22,2
Chile	77 230	10,2	312 277,8	41,2
Ecuador	40 136	14,15	162 289,0	57,2
Paraguay	66 704	16,4	269 716,2	66,3
Perú	197 211	15,34	797 418,4	62,0

Fuente: Luis Miguel Galindo, *La economía del cambio climático en México: síntesis*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009 (LC/G.2425)*, Santiago de Chile, noviembre de 2009.

describe un mundo muy heterogéneo, donde el desarrollo económico está orientado básicamente a las regiones y en que el crecimiento de la economía y el cambio tecnológico son más lentos que en los otros escenarios. El escenario B1, por su parte, describe un mundo convergente con cambios de las estructuras económicas orientados a una economía de servicios y de información, acompañados de una

utilización menos intensiva de los materiales y de la introducción de tecnologías limpias con un aprovechamiento eficaz de los recursos. El escenario B2 está orientado a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, con niveles de desarrollo económico intermedios, y con cambios tecnológicos menos rápido y más diversos que en los escenarios B1 y A1.

CUADRO 1

**Chile: costos del cambio climático, 2100**  
(En porcentajes del PIB)

	Tasa de descuento 0,5%		Tasa de descuento 2%		Tasa de descuento 4%	
	A2	B2	A2	B2	A2	B2
Total de impactos directos	0,78	0,02	0,68	0,09	0,57	0,18
Total de impactos indirectos	0,31	-0,1	0,28	-0,04	0,25	0,05
<i>Total de impactos</i>	<i>1,09</i>	<i>-0,09</i>	<i>0,96</i>	<i>0,06</i>	<i>0,82</i>	<i>0,23</i>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en Chile: síntesis* (LC/W.288), Santiago de Chile, diciembre de 2009.

Nota: Los escenarios A y B corresponden a los escenarios socioeconómicos definidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre de 2007.

CUADRO 2

**México: costos del cambio climático, 2100**  
(En porcentajes del PIB)

Sector	Tasa de descuento de 0,5%				Tasa de descuento de 2%				Tasa de descuento de 4%			
	B1	A1B	A2	Promedio	B1	A1B	A2	Promedio	B1	A1B	A2	Promedio
Agrícola	7,5	11,2	11,1	9,9	3,3	4,8	4,6	4,3	1,4	1,9	1,7	1,7
Agua	18,9	18,9	18,9	18,9	9,4	9,4	9,4	9,4	4,5	4,5	4,5	4,5
Uso de suelo	-0,4	-0,3	-0,2	-0,3	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Biodiversidad	0,2	0,7	0,7	0,5	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,0
Turismo internacional	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Total</i>	<i>26,2</i>	<i>30,6</i>	<i>30,6</i>	<i>29,2</i>	<i>12,7</i>	<i>14,5</i>	<i>14,3</i>	<i>13,8</i>	<i>5,9</i>	<i>6,5</i>	<i>6,3</i>	<i>6,2</i>
Pecuario	3,8	5,3	5,2	4,7	1,7	2,3	2,2	2,1	0,7	0,9	0,9	0,8
Biodiversidad-indirecto	3,6	8,5	7,6	6,6	1,4	3,0	2,6	2,3	0,4	0,8	0,7	0,6
<i>Total (incluidos pecuario y biodiversidad-indirecto)</i>	<i>33,6</i>	<i>44,4</i>	<i>43,4</i>	<i>40,5</i>	<i>15,8</i>	<i>19,8</i>	<i>19,1</i>	<i>18,2</i>	<i>7,0</i>	<i>8,2</i>	<i>7,9</i>	<i>7,7</i>

Fuente: Luis Miguel Galindo, *La economía del cambio climático en México: síntesis*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009.

Nota: Los escenarios A y B corresponden a los escenarios socioeconómicos definidos por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre de 2007.

Estas disparidades en los costos económicos por países reflejan importantes diferencias por países tales como las proyecciones y las condiciones climáticas, las condiciones geográficas y orográficas, las estructuras

productivas, los vectores de precios relativos y las diferencias institucionales y regulatorias (Galindo, 2009; CEPAL, 2009b).

## V

## Patrones regulares de emisiones

Las simulaciones climáticas realizadas (véase el cuadro 3) sugieren que un nivel de concentraciones de CO<sub>2</sub>e (CO<sub>2</sub> equivalente) de 450 partes por millón (ppm)<sup>6</sup> implica, con una probabilidad de 78%, un aumento de la temperatura de 2 °C con respecto a la temperatura actual, y una probabilidad de 18% de que la temperatura suba hasta 3 °C (CEPAL, 2009a). Con concentraciones de 550 ppm existe un 99% de probabilidades de que la temperatura aumente 2 °C, un 69% de probabilidades de que ascienda 3 °C e incluso una probabilidad de 24% de que el aumento llegue a los 4 °C de temperatura. En este sentido, una estrategia de mitigación en procura de estabilizar las emisiones en los niveles actuales ya conlleva efectos climáticos significativos, que deben considerarse como inevitables y que requieren una estrategia de adaptación.<sup>7</sup> No obstante, hay que reconocer que la opción de estabilizar a 450 ppm reduce de manera sustancial los efectos climáticos más severos que sucederán después de los aumentos de 2 o 3 °C de temperatura y disminuye también los costos económicos de la mitigación (Stern, 2007). Por el contrario, una estrategia de estabilización en 550 ppm implica costos económicos significativos, ya que plantea la posibilidad de un importante incremento de los eventos extremos y de los procesos climáticos

de retroalimentación, que pueden incluso ocasionar mayores elevaciones de temperatura (Stern, 2007). Para dimensionar este escenario basta con mencionar que un incremento de temperatura media global de entre 3 y 4 °C implicaría, muy probablemente, el colapso parcial del Amazonas (Hepburn y Stern, 2008).

En los costos económicos del cambio climático correspondientes a los procesos de mitigación se incluyen sobre todo aquellos costos vinculados a la reducción de las emisiones por el uso de energía y combustibles fósiles o al cambio de uso de suelo. La magnitud de estos costos depende del monto de emisiones que se quiera reducir, del momento en el tiempo y de la trayectoria seleccionada de reducciones, e incluso del lugar específico donde se realizará el proceso de mitigación. En tal sentido, las metas de mitigación propuestas a nivel internacional implican esfuerzos y trayectorias distintas que incluso pueden ser diferenciadas por países y regiones.<sup>8</sup> Así, alcanzar metas de emisiones de entre 450 y 500 ppm implica una reducción de aproximadamente el 50% de las emisiones actuales para el año 2050 (véase el gráfico 3). La magnitud de esta meta se puede observar considerando que actualmente las emisiones anuales son de entre 40 y 45 gigatoneladas

<sup>6</sup> ppm: partes por millón, corresponde a la unidad de medida en que se expresan algunos contaminantes del aire y denota una partícula de una cierta sustancia por cada 999.999 de otra sustancia.

<sup>7</sup> Esto involucra un alza esperada de temperatura de 2 °C, además de los otros efectos climáticos.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, los documentos para la XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.

CUADRO 3

**Las probabilidades de alcanzar un aumento medio de temperatura**  
(En porcentajes)

Nivel de estabilización (en ppm CO <sub>2</sub> e)	2 °C	3 °C	4 °C	5 °C	6 °C	7 °C
450	78	18	3	1	0	0
500	96	44	11	3	1	0
550	99	69	24	7	2	1
650	100	94	58	24	9	4
750	100	99	82	47	22	9

Fuente: Hadley Centre: J.M. Murphy y otros, "Quantification of modelling uncertainties in a large ensemble of climate change simulations", *Nature*, vol. 430, Nueva York, Nature Publishing Group, 2004.

Nota: ppm CO<sub>2</sub>e significa en partes por millón de CO<sub>2</sub> equivalente.

de CO<sub>2</sub> equivalente (GtCO<sub>2</sub>e).<sup>9</sup> Con una población de 6 mil millones de habitantes esto implica, aproximadamente, un promedio per cápita de 7 toneladas (Hepburn y Stern, 2008). De este modo, una reducción del 50% entraña alcanzar emisiones de 20 GtCO<sub>2</sub>e al año 2050 y esto supone, con una población estimada de 9 mil millones de habitantes, que las emisiones per cápita deberán ser de poco más de 2 toneladas per cápita (Hepburn y Stern, 2008). Ello significa reducciones de entre el 70% y el 75% de las emisiones por unidad de producto de los países desarrollados y metas de mitigación específicas del resto de los países, aunque desde luego menos estrictas. Todo lo anterior en el contexto del principio de responsabilidad histórica compartida, pero diferenciada.

La imposición de metas de reducción de emisiones para los años 2050 y 2100 al conjunto de los países de ALC representa un reto importante. Existen, desde luego, las consideraciones éticas, en que se observa que pese a que la región no ha contribuido históricamente

a configurar el acervo de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), recibe una parte significativa de las repercusiones relacionadas con el cambio climático; más aún, las capacidades de adaptación en la región son menores que aquellas de los países desarrollados si se consideran los niveles de ingreso per cápita de la región. No obstante, los posibles acuerdos internacionales de mitigación seguramente incluirán algún tipo de compromiso vinculante para los países de ALC.

En este sentido, es importante identificar las principales características de las emisiones de GEI en la región:

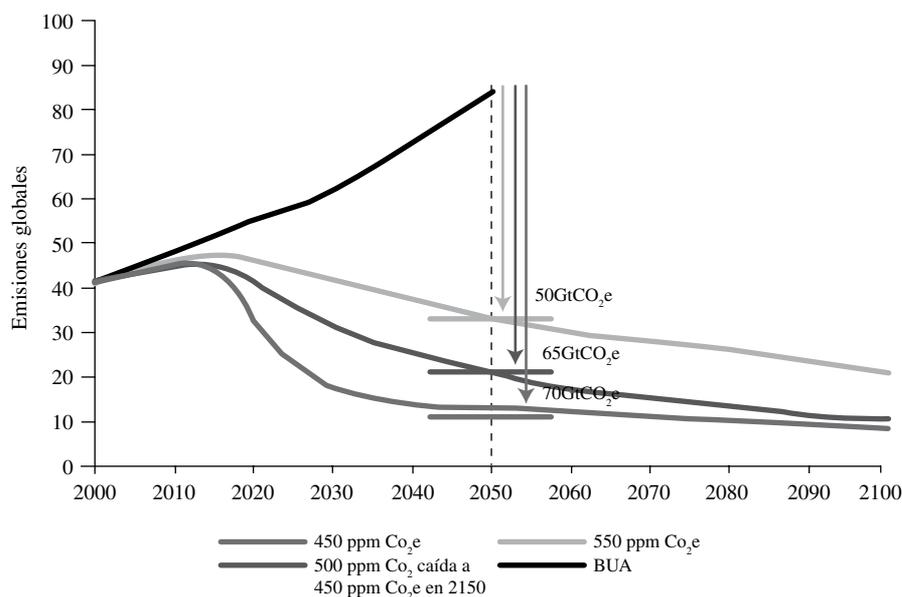
— Actualmente, las emisiones de gases de efecto invernadero de ALC representan una proporción menor de las emisiones mundiales y muestran además una tendencia descendente entre 1990 y 2000.<sup>10, 11</sup> En

<sup>9</sup> GtCO<sub>2</sub>e: gigatonelada de dióxido de carbono equivalente. Una gigatonelada de CO<sub>2</sub> equivale a mil millones toneladas.

<sup>10</sup> Las emisiones de gases de efecto invernadero están expresadas en CO<sub>2</sub> equivalente, utilizando los potenciales de calentamiento en 100 años que se encuentran en el Segundo Reporte del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, 1996). Los gases de efecto invernadero incluidos son: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano (CH<sub>4</sub>), óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), así como los gases con alto potencial de calentamiento: hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>). En concordancia con los reportes

GRÁFICO 3

**Trayectorias de estabilización y emisiones bajo el escenario inercial o de BAU para 450-550 ppm CO<sub>2</sub>e**



Fuente: Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), *Climate Change 2007. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre de 2007.

Nota: i) ppm CO<sub>2</sub>e significa partes por millón de CO<sub>2</sub> equivalente. ii) GtCO<sub>2</sub>e: gigatoneladas de dióxido de carbono equivalente.

efecto, América del Sur pasó de representar el 11,5% del total en 1990 al 9,7% en el año 2000; por su parte, Centroamérica pasó del 0,94% al 0,71% y el Caribe la incrementó marginalmente del 0,28% al 0,30% (véase el gráfico 4). En este comportamiento se manifiestan dos tendencias encontradas en ALC: un alza continua de las emisiones provenientes del consumo de energía y cemento y una reducción agregada reciente de la trayectoria de las emisiones referidas fundamentalmente al cambio de uso de suelo (CEPAL, 2009a).

- La composición de las emisiones en América Latina y el Caribe muestra, en relación con la media mundial, una menor importancia del componente de energía y una mayor relevancia del componente del cambio de uso de suelo (CEPAL, 2009a). Sin embargo, ello

puede modificarse en el futuro de mantenerse las tendencias actuales en cuanto a un aumento de las emisiones vinculadas al consumo de energía fósil y controlarse las emisiones provenientes del cambio de uso de suelo (véase el gráfico 4) (CEPAL, 2009a).

- Las emisiones totales por países se concentran fundamentalmente en Brasil, México, la República Bolivariana de Venezuela, Argentina, Perú y Colombia (CEPAL, 2009a).
- Las emisiones totales per cápita en la región son muy heterogéneas, aunque en general menores que el promedio mundial (CEPAL, 2009a).
- Las emisiones de GEI originadas en el sector energético y cemento en América Latina y el Caribe representan aún una parte menor del total de emisiones mundiales aunque mantiene un crecimiento continuo en los últimos años (CEPAL, 2009a).

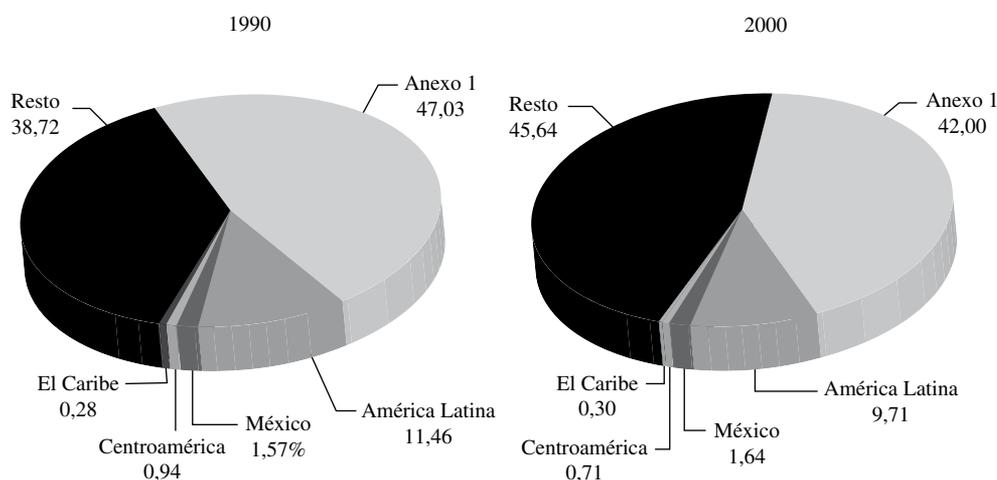
El conjunto de esta evidencia permite ver que es factible esperar que en ALC continúe la reducción de las emisiones ligadas al cambio de uso de suelo, mientras que sigan en aumento las emisiones provenientes del consumo de energía. De este modo, la participación de la región en un acuerdo de mitigación internacional requiere considerar con particular atención las condiciones de la evolución de las emisiones vinculadas al consumo de energía.

realizados por los países a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, se incluyen los sectores de energía, procesos industriales, agricultura, cambio de uso de suelo y bosques y desperdicios. Asimismo, el sector energético se subdivide en electricidad y calefacción, transporte, manufactura y construcción, otro tipo de quema de combustible y gases fugitivos (CEPAL, 2009a).

<sup>11</sup> La base de datos utilizada para las emisiones es la del Instituto de los Recursos Mundiales, lo que permite realizar comparaciones históricas entre países.

GRÁFICO 4

**América Latina y el Caribe: participación en las emisiones totales de gases de efecto invernadero, incluido el cambio de uso de suelo, 1990 y 2000**  
(En porcentajes)

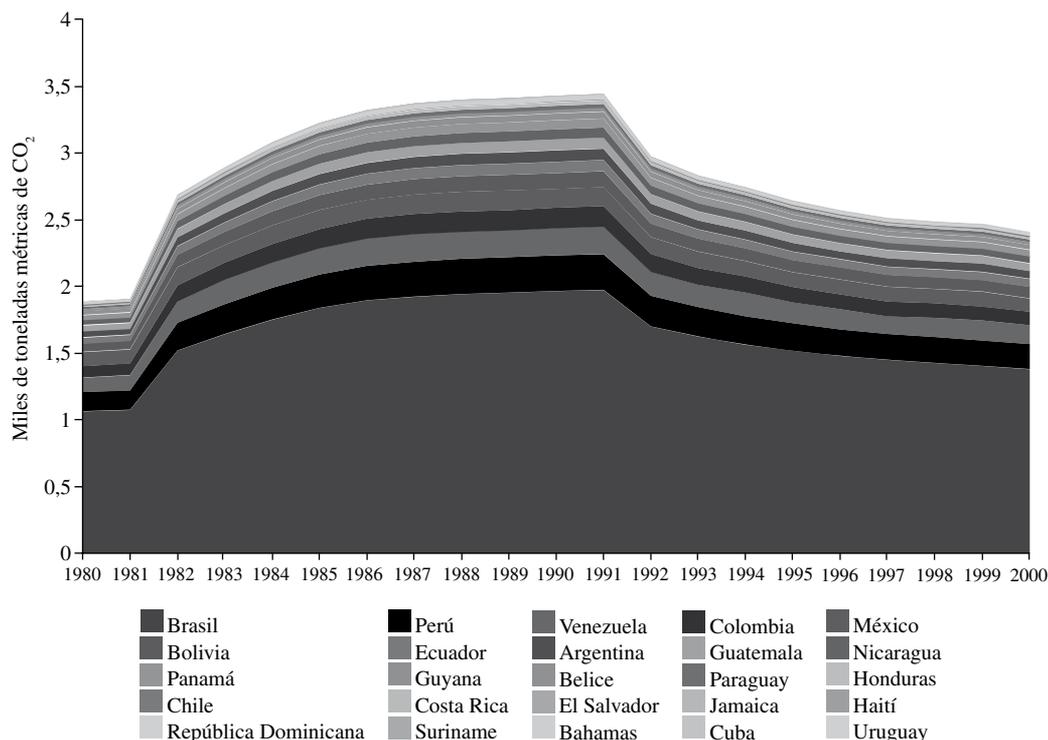


Fuente: elaborado sobre la base de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009; e Instituto de los Recursos Mundiales (2009), *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

Nota: i) Incluyen CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono), NH<sub>4</sub> (amonio), N<sub>2</sub>O (óxido nitroso), PFC<sub>s</sub> (perfluorocarbonos), HFC<sub>s</sub> (hidrofluorocarbonos), SF<sub>6</sub> (hexafluoruro de azufre). ii) Los datos de cambio de uso de suelo no están disponibles para Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

GRÁFICO 5

**América Latina y el Caribe: emisiones de CO<sub>2</sub> por cambio de uso de suelo, 1980-2000**  
(En miles de millones de toneladas métricas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009. CO<sub>2</sub>= Dióxido de carbono.

## VI

### Emisiones y consumo de energía en América Latina y el Caribe

La relación entre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el consumo de energía y la producción de cemento tiene varios patrones regulares.<sup>12</sup> Estos pueden analizarse en el contexto de la conocida identidad de Kaya (Kaya, 1990) o de la identidad IPAT (O'Neill y otros, 2003; Perman y otros, 2003; Yamaji y otros, 1991; Bongaarts, 1992).<sup>13</sup> Esta identidad —ecuación (5)— denota que las emisiones

per cápita por país evolucionan en conjunto con las trayectorias del PIB per cápita, de la razón entre el consumo de energía y el PIB (intensidad energética) y de la razón entre el CO<sub>2</sub> proveniente del consumo energético y el consumo de energía (intensidad carbónica). Así, en una economía en crecimiento es común observar que las emisiones aumenten de acuerdo con el PIB per cápita.<sup>14</sup> En todo caso, la posibilidad de controlar o reducir las emisiones corresponde a la capacidad de disminuir la intensidad energética o la razón entre las emisiones y la intensidad de energía. Se destaca, además, como se

<sup>12</sup> Parte de estos resultados están en CEPAL (2009a).

<sup>13</sup> Es además común utilizar la identidad IPAT en tasas de crecimiento y en forma aditiva tanto en términos absolutos como per cápita. Las variables están expresadas en logaritmos y solo representan una aproximación.

<sup>14</sup> De mantenerse una relación lineal.

aprecia en la identidad (5), que la intensidad energética y la intensidad de emisiones respecto de la energía se sintetizan en la intensidad de emisiones con relación al PIB. En tal sentido, la evolución de estos dos términos resulta fundamental para conocer la capacidad de mitigación de una economía, que se refleja en forma sintética en la razón entre las emisiones y el PIB y que normalmente evoluciona en el tiempo.<sup>15</sup>

$$\Delta \left[ \frac{CO_2}{POB} \right] = \Delta \left[ \frac{PIB}{POB} \right] X \Delta \left[ \frac{ENERG}{PIB} \right] X \Delta \left[ \frac{CO_2}{ENERG} \right] \quad (5)$$

$$\Delta \left[ \frac{CO_2}{PIB} \right] = \Delta \left[ \frac{ENERG}{PIB} \right] X \Delta \left[ \frac{CO_2}{ENERG} \right] \quad (6)$$

donde  $CO_2$  representa las emisiones de  $CO_2$ , PIB es el producto interno bruto, POB es la población y ENERG es el consumo de energía. La evidencia disponible para la región sobre la evolución de las emisiones y el consumo de energía, en el contexto de la identidad IPAT, se puede sintetizar en los siguientes puntos:

i. En el conjunto de los países de América Latina y el Caribe, las emisiones de  $CO_2$  vinculadas al consumo de energía y cemento tienen una tasa de crecimiento promedio simple de 2,6% para el período 1990-2005 (véase el gráfico 6) con diferencias importantes por países.<sup>16</sup>

ii. El consumo de energía en América Latina y el Caribe tiene un elevado dinamismo, con una tasa anual de crecimiento promedio simple del 3,1%, superior a la media mundial de 2,11% para el período 1970-2007, aunque con ritmos distintos por país (véase el gráfico 7).

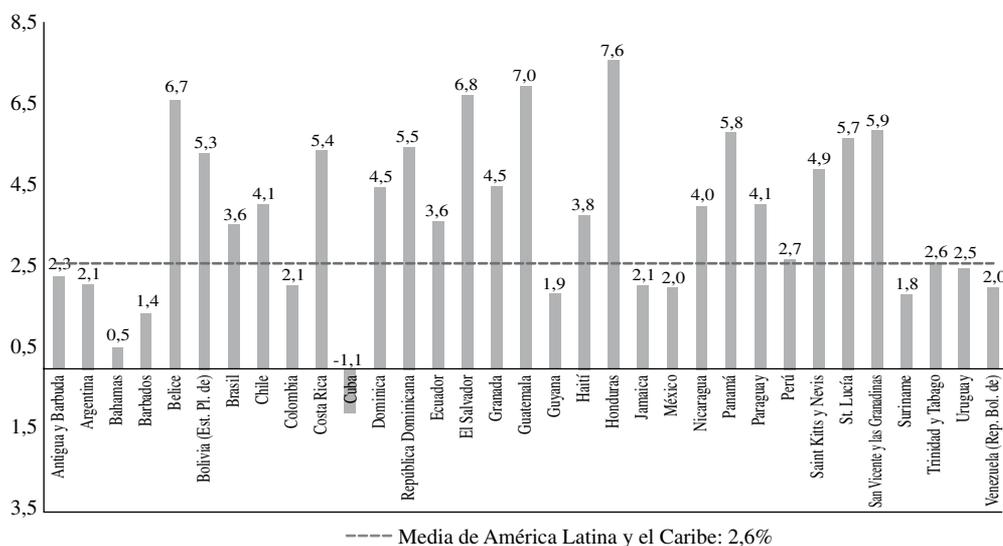
iii. Existe una relación positiva entre la evolución de las emisiones per cápita, el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita (véanse los gráficos 8 y 9). Ello denota la dependencia actual de las economías de América Latina y el Caribe respecto del consumo de energía y plantea las dificultades de alcanzar un acuerdo internacional de mitigación que imponga a la región límites específicos a dicho consumo (CEPAL, 2009a).

<sup>15</sup> La base de datos utilizada corresponde a la CEPAL (CEPAL, 2009a).

<sup>16</sup> Las emisiones de  $CO_2$  representan la masa de dióxido de carbono producida durante la combustión de combustibles sólidos, líquidos y gaseosos, la manufactura de cemento y la quema de gases. En las estimaciones no se incluyen los combustibles en los bunkers utilizados en transporte internacional (Instituto de los Recursos Mundiales, 2009).

GRÁFICO 6

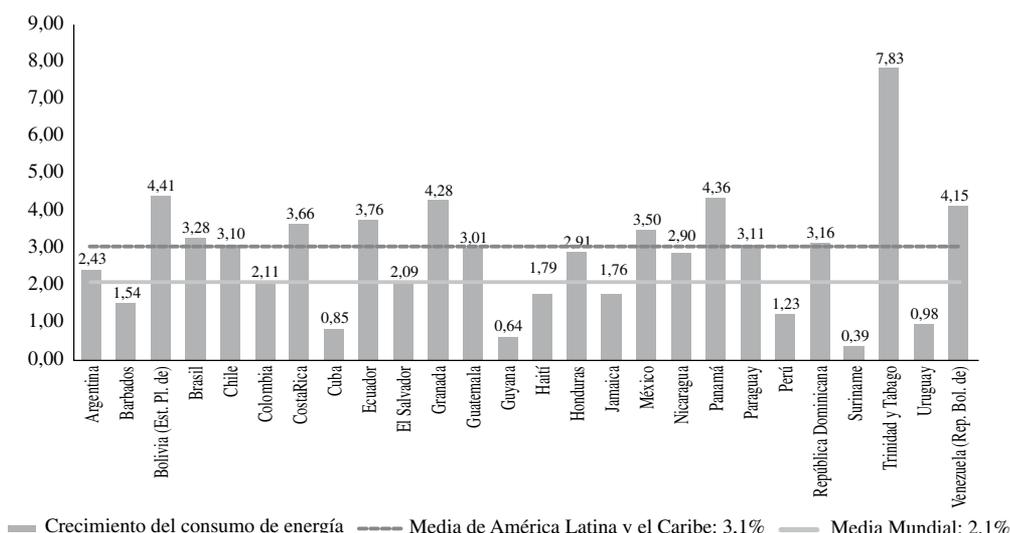
**América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento medio anual de las emisiones de  $CO_2$ e, 1990-2005**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con información del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, [en línea] [www.cait.wri.org](http://www.cait.wri.org)

GRÁFICO 7

**América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento medio anual del consumo de energía, 1970-2007**  
(En porcentajes)

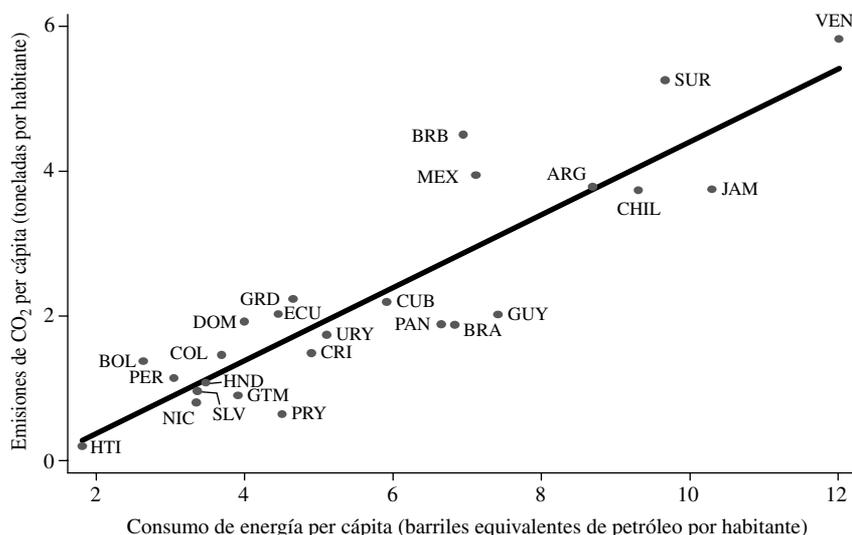


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de la información de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y el Sistema de Información Económica Energética (SIEE).

Nota: La tasa de crecimiento medio anual para el mundo fue calculada sobre la base de la información del World Development Indicators del Banco Mundial en [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

GRÁFICO 8

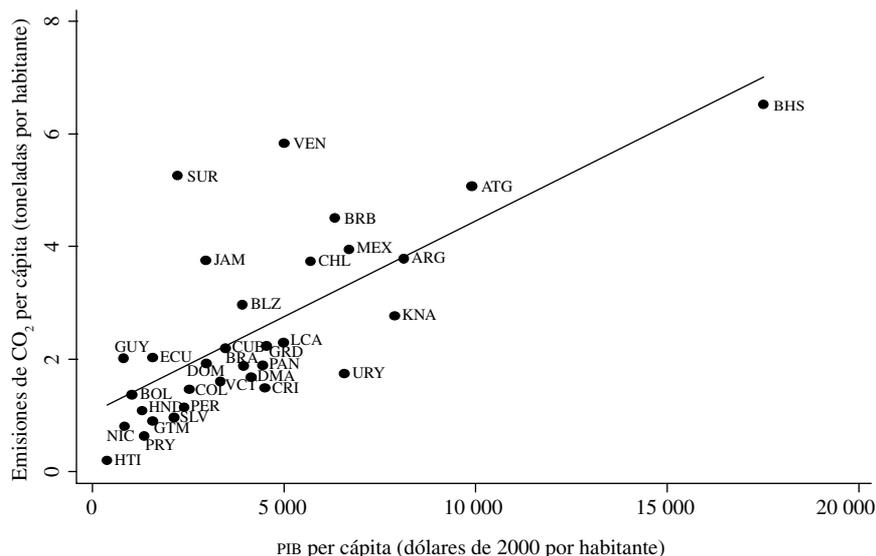
**América Latina y el Caribe: emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita y consumo de energía per cápita en 2005**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de emisiones de CO<sub>2</sub> del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

Notas: i) CO<sub>2</sub>, dióxido de carbono. ii) Las estadísticas de consumo total de energía se obtuvieron del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). iii) HND: Honduras, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, CRI: Costa Rica, GRD: Granada, BOL: Estado Plurinacional de Bolivia, DOM: República Dominicana, CHL: Chile, NIC: Nicaragua, PRY: Paraguay, BRA: Brasil, ECU: Ecuador, PER: Perú, TTO: Trinidad y Tabago, URY: Uruguay, ARG: Argentina, COL: Colombia, JAM: Jamaica, MEX: México, VEN: República Bolivariana de Venezuela, GUY: Guyana, SUR: Suriname, BRB: Barbados, CUB: Cuba, HTI: Haití, PAN: Panamá.

GRÁFICO 9

América Latina y el Caribe: emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita y PIB per cápita en 2005

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de emisiones de CO<sub>2</sub> de Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0.*, Washington, D.C., 2009.

Notas: i) Los datos del producto interno bruto (PIB) a precios constantes del año 2000 se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. ii) HND: Honduras, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, CRI: Costa Rica, GRD: Granada, BOL: Estado Plurinacional de Bolivia, DOM: República Dominicana, CHL: Chile, NIC: Nicaragua, PRY: Paraguay, BRA: Brasil, ECU: Ecuador, PER: Perú, TTO: Trinidad y Tabago, URY: Uruguay, ARG: Argentina, COL: Colombia, JAM: Jamaica, MEX: México, VEN: República Bolivariana de Venezuela, GUY: Guyana, SUR: Suriname, BRB: Barbados, CUB: Cuba, HTI: Haití, PAN: Panamá.

iv. Las razones entre el consumo de energía y el PIB per cápita por país (Destais, Fouquau y Hurlin, 2007) muestran una relación inversa (véase el gráfico 10). De este modo, un mayor ingreso per cápita implica normalmente una menor intensidad energética. Aunque esta reducción en la intensidad energética es insuficiente para detener el aumento, en términos absolutos, del crecimiento del consumo de energía y de las emisiones en la región.

v. Con respecto a las intensidades de CO<sub>2</sub> en relación con la energía, en los países de ALC se observa una tendencia mixta en el período 1990-2005. Así, en 17 países aumenta la intensidad carbónica: Barbados, el Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam y Uruguay, mientras que disminuye (tasa de descarbonización) en Argentina, Chile, Ecuador, Granada, Haití, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tabago y la República Bolivariana de Venezuela

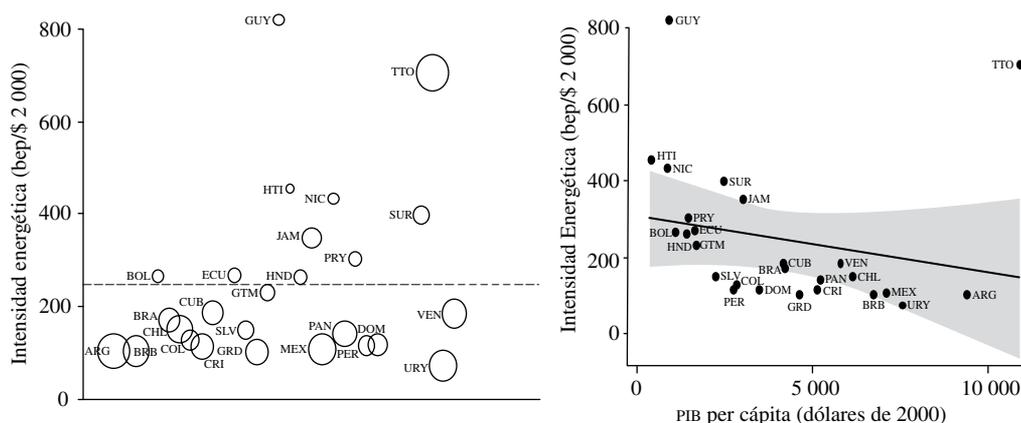
(véase el gráfico 11).<sup>17</sup> En este contexto, solo en dos países de la región disminuyeron simultáneamente la intensidad energética y carbónica entre 1990 y 2005 (CEPAL, 2009a).

vi. Las emisiones per cápita en América Latina y el Caribe provenientes del consumo energético y cemento son todavía inferiores a las de los países desarrollados, aunque muy diferentes por país, y muestran un ritmo de crecimiento importante. Ello se observa al simular en la identidad del IPAT las emisiones per cápita en América Latina y el Caribe, considerando las intensidades energéticas respecto del PIB y de CO<sub>2</sub> con relación a la energía de otras regiones del mundo (CEPAL, 2009a) (véase el gráfico 12). Así, es evidente que las emisiones que se generarían con una matriz energética similar, por ejemplo,

<sup>17</sup> No se consideran Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía debido a que no se dispone de datos sobre consumo energético.

GRÁFICO 10

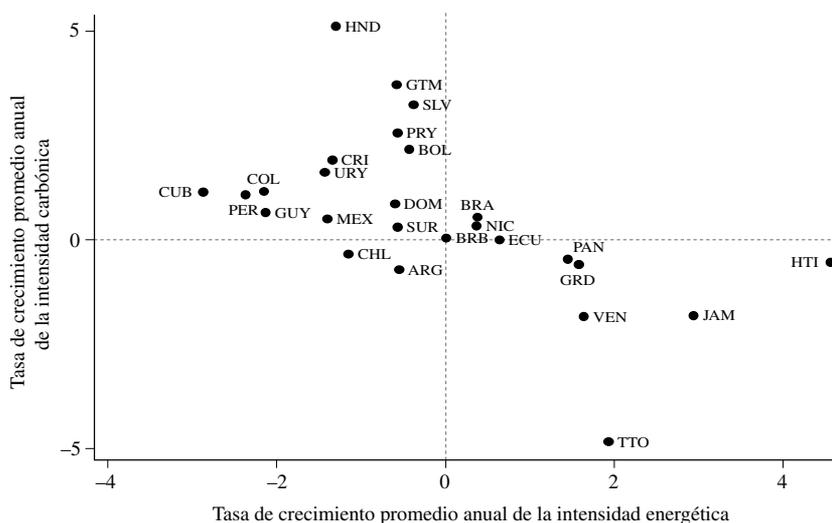
## América Latina y el Caribe: PIB per cápita e intensidad energética, 2007



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de consumo total de energía del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE). El área sombreada representa la desviación estándar. Notas: i) Los datos del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes del año 2000 se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL, ii) bep: barriles equivalentes de petróleo, iii) El tamaño de las circunferencias es relativo al PIB per cápita del país. El área sombreada representa la desviación estándar. ii) GUY: Guyana; TTO: Trinidad y Tabago, HT: Haití, NIC: Nicaragua, SUR: Suriname, JAM: Jamaica, PRY: Paraguay, BOL: Est. Plurinacional de Bolivia, ECU: Ecuador, HND: Honduras, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, BRA: Brasil, CUB: Cuba, VEN: Rep. Bolivariana de Venezuela, PER: Perú, COL: Colombia, DOM: República Dominicana, PAN: Panamá, CHL: Chile, CRI: Costa Rica, GRD: Granada, BRB: Barbados, MEX: México, URY: Uruguay, ARG: Argentina.

GRÁFICO 11

## América Latina y el Caribe: tasa de crecimiento anual promedio de la intensidad energética versus tasa de crecimiento anual promedio de la intensidad carbónica, 1990-2005 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de consumo total de energía del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Notas: i) HND: Honduras, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, PRY: Paraguay, BOL: Est. Plurinacional de Bolivia, CRI: Costa Rica, CUB: Cuba, COL: Colombia, URY: Uruguay, PER: Perú, GUY: Guyana, MEX: México, DOM: República Dominicana, BRA: Brasil, SUR: Surinam, NIC: Nicaragua, BRB: Barbados, ECU: Ecuador, CHL: Chile, ARG: Argentina, PAN: Panamá, GRD: Granada, HTI: Haití, VEN: Rep. Bolivariana de Venezuela, JAM: Jamaica, TTO: Trinidad y Tabago. ii) Los datos del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes del año 2000 se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL.

a la de China, son muy superiores a las emisiones actuales en la región. Ello indica el uso de fuentes más limpias para generar energía en ALC con respecto a China. Sin embargo, al simular las emisiones de la región sobre la base de las razones entre la energía y el PIB y entre las emisiones y la energía de los países desarrollados, las diferencias se reducen notablemente e incluso son inferiores para algunos países. En esta perspectiva, existe un margen de maniobra en la región que debe aprovecharse, pero que puede deteriorarse rápidamente.

vii. Las emisiones per cápita muestran un proceso de convergencia absoluto conocido como convergencia en  $\beta$  o de convergencia en la dispersión de las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita (convergencia en  $\sigma$ ) (Barro y Sala-i-Martin, 1992) en ALC.<sup>18</sup> Esto es, la tasa de crecimiento de las emisiones per cápita de los países con menores emisiones per cápita son mayores que aquellas de los

países con emisiones per cápita superiores (véase el gráfico 13).

viii. En la evidencia disponible se señala la presencia de un proceso de convergencia absoluto en emisiones per cápita, como se observa en las estimaciones basadas en la ecuación (7) que es comúnmente utilizada para analizar procesos de convergencia absoluta en el PIB per cápita por países (Barro y Sala-i-Martin, 1992; Sala-i-Martin, 1996; Durlauf, Johnson y Temple, 2006; Maddala y Wu, 2000).

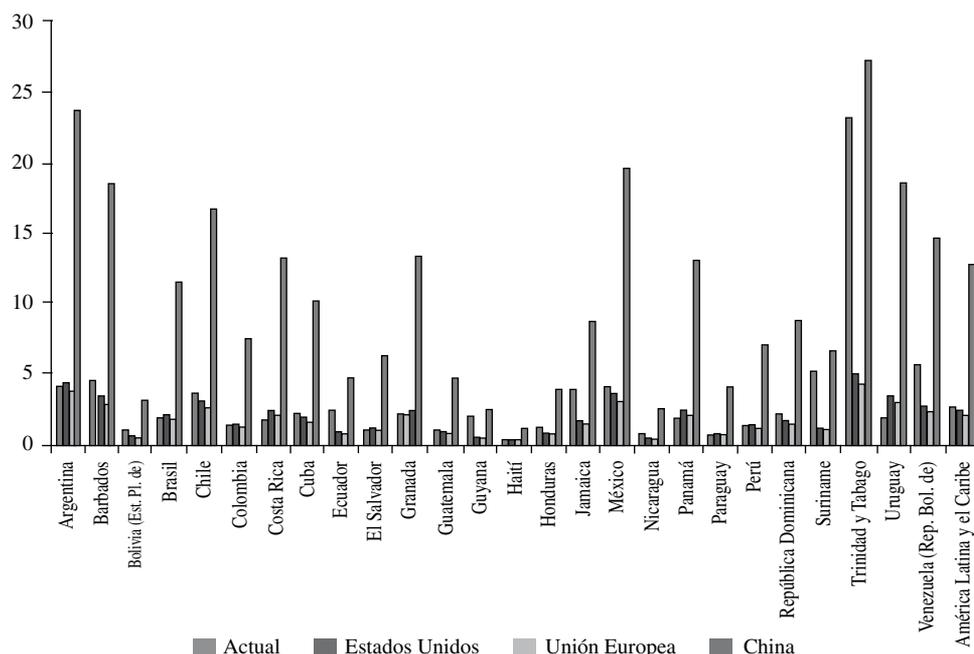
$$\Delta y_{it} = a_i + \beta y_{i,t-1} + \varphi x_{it} + u_{it} \quad (7)$$

donde un coeficiente  $<0$  indica un proceso de convergencia absoluto. El coeficiente  $\alpha$  captura los efectos específicos por país y  $X_{it}$  representa a un conjunto de factores adicionales que permiten, al incluirse, identificar la posible presencia de convergencia condicional. El subíndice  $i$  representa el país y el subíndice  $t$  los años. La estimación de la ecuación (8) —sobre la base

<sup>18</sup> Este punto se basa en el análisis de los procesos de convergencia en el PIB per cápita (Sala-i-Martin, 1996).

GRÁFICO 12

**América Latina y el Caribe: emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita utilizando la intensidad energética y carbónica de los Estados Unidos, la Unión Europea y China**

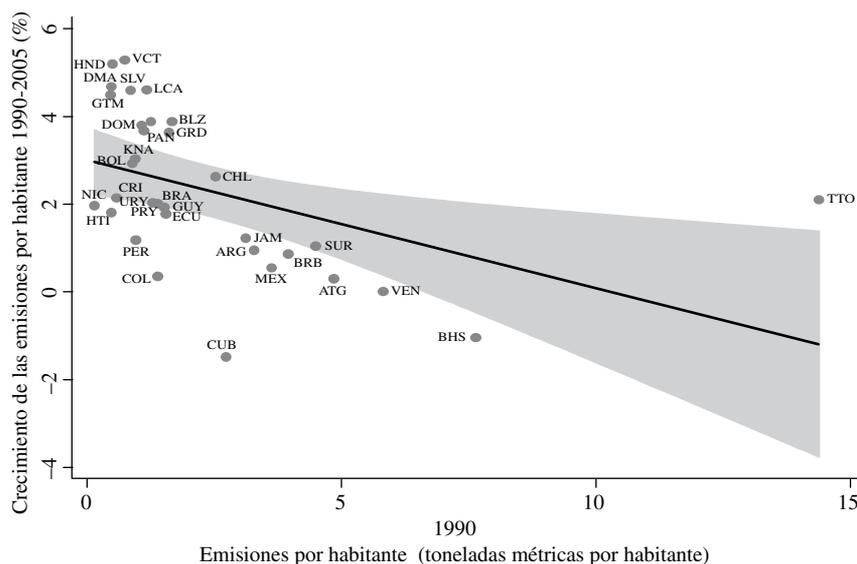


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de consumo total de energía del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

Notas: i) Los datos del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes del año 2000 se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. ii) Las estadísticas para los Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y China se obtuvieron del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

GRÁFICO 13

**América Latina y el Caribe: emisiones por habitante y crecimiento de las emisiones por habitante, 1990-2005**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de CO<sub>2</sub> obtenidas del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0.*, Washington, D.C., 2009.

Nota: i) Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) de la CEPAL. ii) El área sombreada representa la desviación estándar. iii) HND: Honduras, VCT: San Vicente y las Granadinas, DMA: Dominica, LCA: Santa Lucía, BLZ: Belice, KNA: Saint Kitts y Nevis, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, PRY: Paraguay, BOL: Est. Plurinacional de Bolivia, CRI: Costa Rica, CUB: Cuba, COL: Colombia, URY: Uruguay, PER: Perú, GUY: Guyana, MEX: México, DOM: República Dominicana, BRA: Brasil, SUR: Suriname, NIC: Nicaragua, BRB: Barbados, ECU: Ecuador, CHL: Chile, ARG: Argentina, PAN: Panamá, GRD: Granada, HTI: Haití, VEN: Rep. Bolivariana de Venezuela, JAM: Jamaica, TTO: Trinidad y Tabago, BHS: Bahamas, ATG: Antigua.

de datos de sección cruzada (ecuación (9)) y de datos panel (ecuación (10)) (Wooldridge, 2001; Baltagi, 2008) respecto del período 1990-2005 para el conjunto de los países de América Latina y el Caribe— indica que las emisiones per cápita en la región en su conjunto aumentarán en las próximas décadas en el contexto de un proceso de convergencia absoluto. Las estimaciones econométricas no rechazan además la hipótesis

nula de la prueba de Hausman (Hausman, 1978) en la ecuación (9), por lo que no se rechaza la especificación de efectos fijos. Más aún, la significancia estadística de las variables ficticias por países refleja que existen diferencias regionales importantes (Romer, 1989; Barro, 1991). Los estadísticos t entre paréntesis son robustos a la posible presencia de heteroscedasticidad (Wooldridge, 2001; Baltagi, 2008).

$$\frac{\log \left[ \frac{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{i2005} \right) \right)}{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{i1990} \right) \right)} \right]}{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{i1990} \right) \right)} = 0,40 - 0,15 * \log(CO_2n_{i1990}) + u_i \quad (8)$$

(9,90) (-3,99)

$$\frac{\log \left[ \frac{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{it} \right) \right)}{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{it-1} \right) \right)} \right]}{\left( \left[ \left[ CO_2n \right]_{it-1} \right) \right)} = 0,16 - 0,23 * \log(CO_2n_{it-1}) + u_i \quad x^2(1) = 71,50(0,00) \quad (9)$$

(2,19) (-2,04)

ix. Existe una relación inversa entre la tasa de desacoplamiento de las emisiones y el PIB y la tasa de crecimiento del PIB per cápita (Vivid Economics, 2009). Esto es, los países con un mayor ritmo de crecimiento del PIB per cápita son también los que reducen con mayor intensidad sus emisiones por unidad de PIB (véase el gráfico 14). En este sentido, no es necesariamente inconsistente un alto ritmo de crecimiento económico con la capacidad de reducir las emisiones por unidad de producto. Ello implica que es posible compatibilizar, dentro de ciertos rangos, un crecimiento económico dinámico con una transición a una economía baja en carbono, aunque el ritmo es aún insuficiente para contener las emisiones en términos absolutos (CEPAL, 2009a).

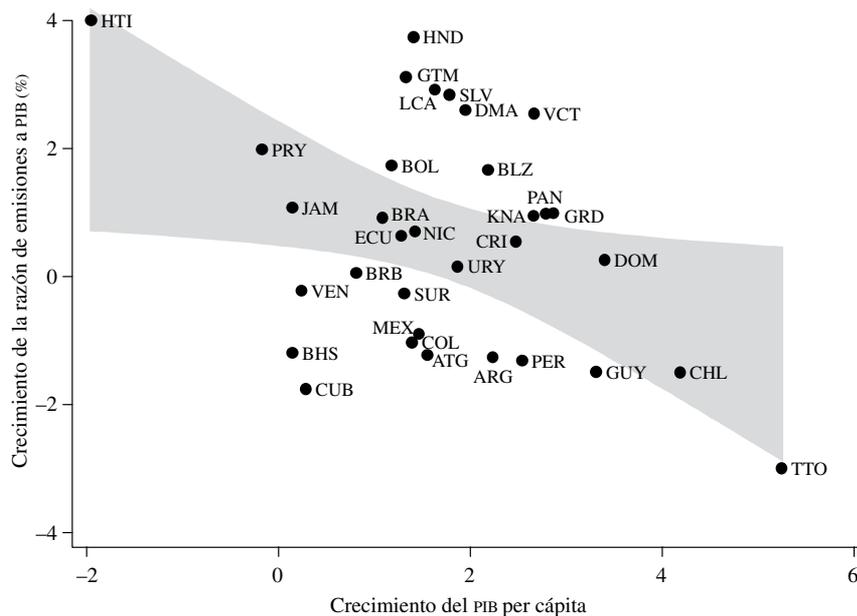
x. Las proyecciones de las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del consumo de energía y cemento pueden

realizarse sobre la base de la identidad del IPAT.<sup>19</sup> El conjunto de las simulaciones realizadas (Samaniego y Galindo, 2009) en el escenario inercial indica que es altamente probable que las emisiones de GEI, vinculadas al consumo de energía y cemento, continúen aumentando en América Latina y el Caribe. Específicamente, en ALC las emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita podrían crecer, en un escenario inercial, a una tasa promedio anual

<sup>19</sup> Estas simulaciones suponen un crecimiento del PIB per cápita tendencial estimado con modelos autorregresivos integrados de medias móviles (ARIMA) y datos sobre el crecimiento poblacional del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de las Naciones Unidas y suponiendo para cada país su tasa de crecimiento promedio histórica de la intensidad energética y carbónica (CEPAL, 2009a).

GRÁFICO 14

**América Latina y el Caribe: crecimiento del PIB y tasa de desacoplamiento de entre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el PIB, 1990-2005**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre de 2009, con estadísticas de CO<sub>2</sub> obtenidas del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

Notas: i) El área sombreada representa la desviación estándar. ii) La tasa de desacoplamiento se define como el inverso de la tasa de crecimiento de la relación entre las emisiones de CO<sub>2</sub> y el PIB, esto es, una disminución (aumento) de esta relación implica un incremento (reducción) en la tasa de desacoplamiento. iii) Los datos del producto interno bruto (PIB) per cápita a precios constantes del año 2000 fueron obtenidos de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. iv) Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) de la CEPAL. v) HND: Honduras, VCT: San Vicente y las Granadinas, DMA: Dominica, LCA: Santa Lucía, BLZ: Belice, KNA: Saint Kitts y Nevis, GTM: Guatemala, SLV: El Salvador, PRY: Paraguay, BOL: Est. Plurinacional de Bolivia, CRI: Costa Rica, CUB: Cuba, COL: Colombia, URY: Uruguay, PER: Perú, GUY: Guyana, MEX: México, DOM: República Dominicana, BRA: Brasil, SUR: Suriname, NIC: Nicaragua, BRB: Barbados, ECU: Ecuador, CHL: Chile, ARG: Argentina, PAN: Panamá, GRD: Granada, HTI: Haití, VEN: Rep. Bolivariana de Venezuela, JAM: Jamaica, TTO: Trinidad y Tabago, BHS: Bahamas, ATG: Antigua.

simple de alrededor del 2%. Ello como consecuencia del proceso de convergencia absoluto en emisiones y de la evolución histórica de las intensidades de energía con respecto al PIB y de las emisiones con relación a la energía en la región.

Estas simulaciones denotan que el crecimiento económico de ALC vendrá acompañado de un aumento de las

emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes del consumo de energía y cemento, pero que al mismo tiempo se observará un proceso relativo paulatino de desacoplamiento de las emisiones con respecto a la trayectoria del PIB. Ello puede ser el fundamento de una estrategia de desarrollo en que se combinen mayores niveles de ingreso per cápita con mayor productividad y control o reducción de las emisiones.

## VII

### Emisiones per cápita e ingreso per cápita: algunos patrones regulares

Las emisiones provenientes del consumo de energía y cemento por unidad del PIB son distintas para cada uno los países de América Latina y el Caribe, aunque en general son menores que la media mundial (véase el gráfico 15). Asimismo, se observa que la respuesta o sensibilidad de la tasa de emisiones respecto del ingreso frente a cambios en el PIB per cápita es distinta según países y tiene comportamientos complejos y no dinámicos (véase el gráfico 16). Estos cambios en las sensibilidades de respuesta entre las emisiones y el PIB y el PIB per cápita pueden relacionarse con diversos factores, tales como los cambios en la composición de la estructura productiva (hipótesis de Linder, 1961), las modificaciones en los precios relativos, los procesos de innovación tecnológica, el desarrollo de economías más eficientes y la imposición de regulaciones más estrictas (Gupta y otros, 1997). Esto puede corresponder, en forma genérica, a algún tipo de curva ambiental de Kuznets (Kuznets, 1955) invertida (Grossman y Krueger, 1995; Torras y Boyce, 1998; Selden y Song, 1994; McConnell, 1997; Rothman y de Bruyn, 1998) o de curva en forma de V, donde el crecimiento económico viene acompañado de mejoras ambientales paulatinas después de un deterioro inicial.<sup>20</sup> Así, bajo la hipótesis de Kuznets o de forma de V, la intensidad entre las emisiones y el PIB per cápita aumenta en las primeras etapas del desarrollo económico; posteriormente llega a un punto máximo y después disminuye paulatinamente

(Rothman, 1998; Stern, Common y Barbier, 1996; Ekins, 1997).<sup>21</sup>

La presencia de una relación en forma de V o de la curva de Kuznets invertida puede obtenerse suponiendo, en primer lugar, que las emisiones per cápita son función directa del producto per cápita o que las emisiones per cápita se mantienen constantes de acuerdo con el coeficiente  $\phi_1$ :

$$EMPC_{it} = \phi_0 + \phi_1 YPC_t + u_t \quad (10)$$

donde  $EMPC_t$  son las emisiones per cápita,  $YPC_t$  es el producto per cápita y  $\phi_1$  es el coeficiente asociado a las emisiones. Suponiendo entonces que el coeficiente que relaciona a las emisiones con el ingreso per cápita es también función del ingreso per cápita, se obtiene una función que se define como:

$$\phi_1 = \phi_2 + \phi_3 YPC_t \quad (11)$$

Al sustituir la ecuación (11) en (10) se obtiene:

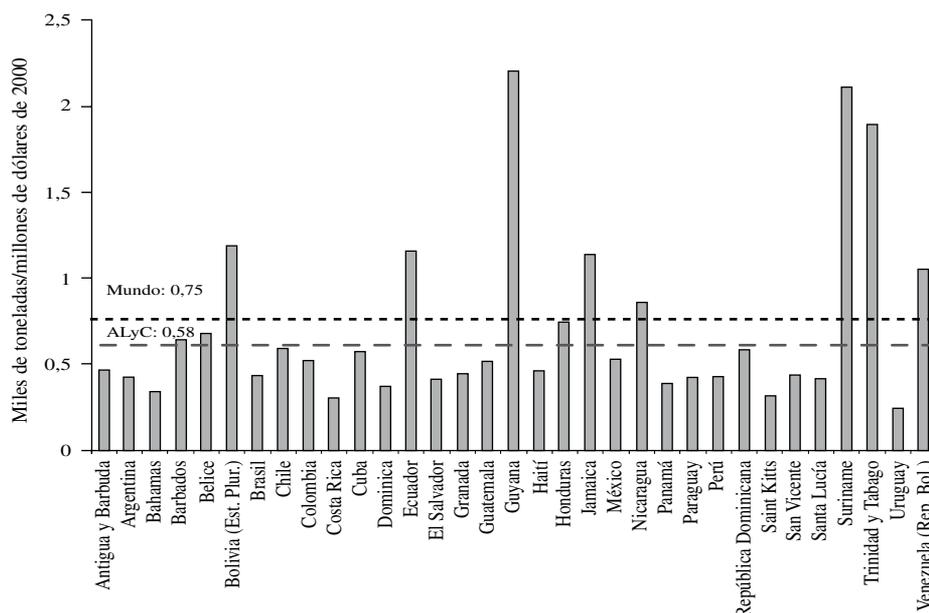
$$EMPC_{it} = \phi_0 + (\phi_2 + \phi_3 YPC_t) YPC_t + u_t = \phi_2 YPC_t + \phi_3 YPC_t^2 + u_t \quad (12)$$

En la ecuación (12) se aprecia que las emisiones per cápita son sensibles, entre otras variables, a un término al cuadrado del ingreso per cápita, lo que genera un efecto no lineal de reducción de las intensidades de emisiones. La curva de Kuznets representa entonces

<sup>20</sup> La forma de V se puede derivar, por ejemplo, de un modelo de generaciones sobrepuestas (John y Pecchenino, 1994), de un modelo de optimización (Stokey, 1998) o de un modelo de preferencias del consumidor con límite (Jaeger, 1998).

<sup>21</sup> Las causas económicas que originan este comportamiento se agrupan, en el contexto de la curva de Kuznets, en tres efectos: de escala, de composición y tecnológico (Rothman, 1998; Stern, Common y Barbier, 1996; Ekins, 1997; Grossman y Krueger, 1995).

GRÁFICO 15

América Latina y el Caribe: emisiones de CO<sub>2</sub> por unidad de PIB, 2005

Fuente: elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con estadísticas de CO<sub>2</sub> obtenidas del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0.*, Washington, D.C., 2009.

Nota: i) Los datos del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita a precios constantes del año 2000 fueron obtenidos de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. ii) Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) de la CEPAL.

una forma reducida que refleja procesos en extremo complejos que conducen efectos no lineales.<sup>22</sup>

De este modo, inicialmente la intensidad de emisiones per cápita con respecto al PIB per cápita puede estimarse econométricamente en el contexto de una especificación lineal (Ang, 1987; Zilberfarb y Adams, 1981; Shrestha, 2000), para datos panel (Wooldridge, 2001; Baltagi, 2008) como:

$$empc_{it} = \beta_0 + \beta_1 ypc_{it} + u_{it} \quad (13)$$

donde las variables en minúsculas representan el logaritmo natural de las series. La presencia de cambios en la intensidad de emisiones respecto del PIB per cápita a lo largo del tiempo y de efectos no lineales puede incluirse en una forma reducida cuadrática, que puede corresponder a la hipótesis de la curva de Kuznets (Judson, Schmalensee y Stoker, 1999; Destais, Fouquau y Hurlin, 2007):

$$empc_{it} = \beta_0 + \beta_1 ypc_{it} + \beta_2 ypc_{it}^2 + u_{it} \quad (14)$$

De este modo, los efectos no lineales se obtienen con un coeficiente  $\beta_2$  menor, en términos absolutos, que  $\beta_1$  y negativo, ya que al aumentar el ingreso per cápita este coeficiente adquiere más relevancia. Este tipo de especificaciones puede suponer que todos los parámetros son iguales o considerar el caso de cambios por país o por tipos de países usando una estimación panel mediante el método de efectos fijos o aleatorios. Sin embargo, este tipo de modelos solo permite incorporar diferencias en el término constante.

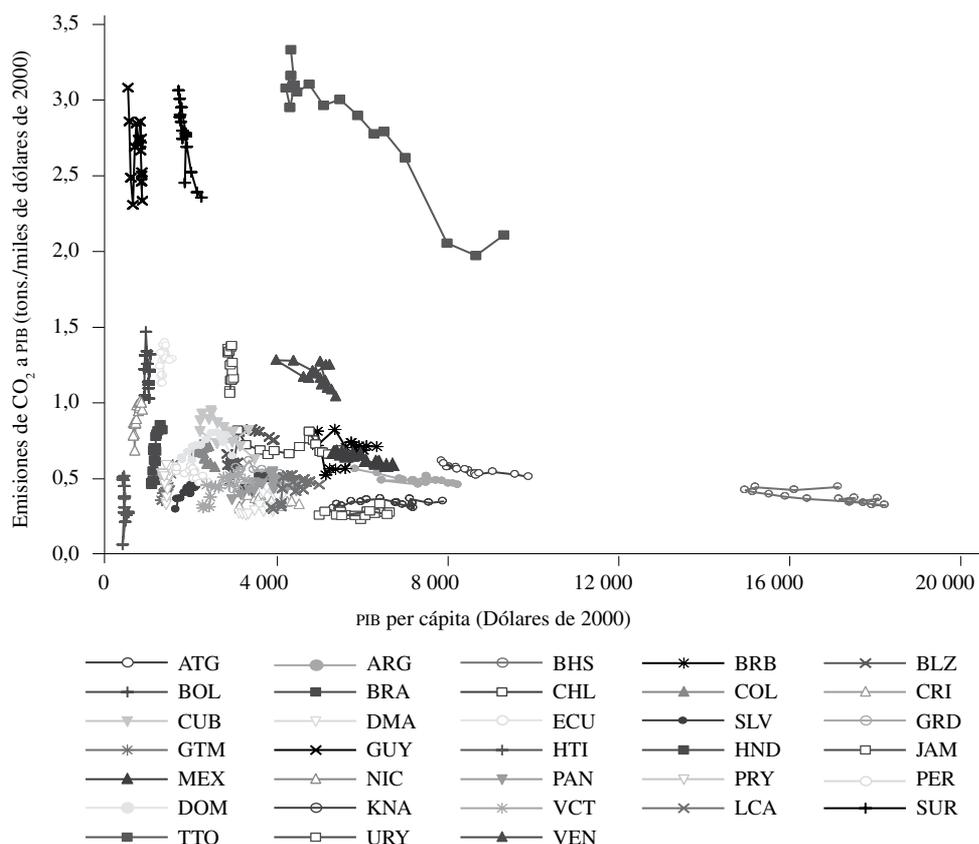
Así, para incorporar los cambios en los parámetros en el tiempo es posible utilizar un modelo de *Panel Smooth Threshold Regression* (PSTR) (González, Teräsvirta y van Dijk, 2005; Granger y Teräsvirta, 1993; Teräsvirta, 1994).<sup>23</sup> En este modelo las sensibilidades de respuesta se modifican al pasar de cierto límite y pueden transitar

<sup>22</sup> Así, las variables incluidas son solo proxies, por lo que puede existir un problema de variables omitidas (Torras y Boyce, 1998).

<sup>23</sup> La generalización del modelo está en Destais, Fouquau y Hurlin, 2007.

GRÁFICO 16

América Latina y el Caribe: PIB per cápita y emisiones de CO<sub>2</sub> respecto del PIB



Fuente: elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) con estadísticas de CO<sub>2</sub> obtenidas del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

Notas: i) Los datos de PIB per cápita a precios constantes del año 2000 fueron obtenidos de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. ii) Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) de la CEPAL.

Nota: ATG: Antigua, BOL: Est. Plurinacional de Bolivia, CUB: Cuba, GTM: Guatemala, MEX: México, DOM: República Dominicana, TTO: Trinidad y Tabago, ARG: Argentina, BRA: Brasil, DMA: Dominica, GUY: Guyana, NIC: Nicaragua, KNA: Saint Kitts y Nevis, URY: Uruguay, BHS: Bahamas, CHL: Chile, ECU: Ecuador, HTI: Haití, PAN: Panamá, VCT: San Vicente y las Granadinas, VEN: Rep. Bolivariana de Venezuela, BRB: Barbados, COL: Colombia, SLV: El Salvador, HND: Honduras, PRY: Paraguay, LCA: Santa Lucía, BLZ: Belice, CRI: Costa Rica, GRD: Granada, JAM: Jamaica, PER: Perú, SUR: Suriname.

suavemente a otro régimen (Aslanidis y Xepapadeas, 2006). Este modelo para las emisiones per cápita con solamente dos regímenes y una sola función de transición puede especificarse como (Destais, Fouquau y Hurlin, 2007):

$$empc_{it} = \beta_0 + \beta_1 y_{it} + \beta_2 y_{it} g(y_{it}; \gamma, c) + u_{it} \quad (15)$$

En este caso, la función de transición  $g(y_{it}; \gamma, c)$  es continua y acotada por la variable umbral (*threshold variable*) definida por  $y_{it}$ ;  $\gamma, c$  son parámetros. El

modelo PSTR para las emisiones de CO<sub>2</sub> por habitante y el ingreso per cápita especifican la función logística de transición (González, Teräsvirta y van Dijk, 2005; Granger y Teräsvirta, 1993; Teräsvirta, 1994) como:

$$g(y_{it}; \gamma, c) = \left[ 1 + \exp \left( -\gamma \prod_{z=1}^m y_{it} - c_z \right) \right]^{-1} \quad (16)$$

donde el vector  $c = (c_1, \dots, c_n)'$  denota a un vector n-dimensional de parámetros de colocación y donde el

parámetro  $\gamma$  es la pendiente de la función de transición que determina la suavidad o velocidad del cambio de régimen en el valor de la función logística. En los casos extremos, el modelo PTRS permite que el cambio de régimen pueda ser abrupto (Hansen, 1999). Esta especificación hace posible identificar dos regímenes, uno para el caso en que la variable de transición es menor al primer umbral o cuando la variable de transición es mayor que el segundo umbral; además existe otro régimen cuando la variable de transición se encuentra entre los dos umbrales. De esta manera, el modelo puede ser interpretado como una curva de Kuznets invertida, donde se espera que para ingresos per cápita bajos la elasticidad sea baja, mientras que en el caso en que el ingreso per cápita aumente la elasticidad se incrementa hasta alcanzar un máximo y, al fin, nuevamente disminuye. Con el método de cálculo se eliminan inicialmente las medias de los efectos individuales (los  $u_{it}$ ) y después se estima el modelo con mínimos cuadrados no lineales a través de un procedimiento de búsqueda estándar de los parámetros (Aslanidis y Xepapadeas, 2006).<sup>24</sup>

Las estimaciones realizadas, sintetizadas en la ecuación (17), indican que la elasticidad es baja en el caso en que el ingreso per cápita es menor que el primer umbral (936 dólares [=antilog(6,84)]) y en el caso en que es mayor que el segundo umbral de 3.848 dólares [=antilog(8,24)].<sup>25</sup> Entre ambos casos, la elasticidad es mayor (t estadísticos entre paréntesis):

$$CO_2n_{it} = 1,31y_{it} - 0,05y_{it}g(y_{it}, 3,81; 6,84; 8,24) + u_{it} \quad R^2 = 0,62$$

$$(41,46) \quad (-9,84) \quad (1,70) \quad (30,41) \quad (20,44) \quad (17)$$

La dinámica de las elasticidades se resume en el gráfico 17 donde se divide a los países en dos paneles. En el primero, se presentan aquellos países cuya elasticidad ha descendido, lo que supone que se encuentran en un nivel de desarrollo o muy bajo o muy alto en relación con la región. Por ejemplo, se muestra que tanto Argentina como Haití mantienen la elasticidad más baja; sin

embargo, este hecho se debe a que Argentina se encontró por sobre los 3.848 dólares per cápita durante todo el período, mientras que Haití no ha alcanzado los 936 dólares per cápita. Los demás países comienzan con un ingreso per cápita superior a los 936 dólares e inferior a los 3.848 dólares, pero rebasan el segundo umbral en la década de los años sesenta, por lo que la elasticidad, que inicialmente era alta, comienza a descender alcanzando los niveles mínimos hacia los años noventa. Finalmente, Nicaragua supera dos veces el primer umbral, pero no ha logrado rebasar el segundo. En el segundo panel se incorporan aquellos países cuya elasticidad ha aumentado, debido a que se encuentran por sobre el primer umbral, pero por debajo del segundo. Por ejemplo, el Estado Plurinacional de Bolivia y Honduras inician el período muestral con un ingreso per cápita inferior a los 936 dólares y al superarlos la elasticidad se incrementa y se mantiene alta debido a que no han superado los 3.848 dólares. De este modo —y dependiendo del ingreso per cápita inicial— a medida que los países crecen, aumenta la elasticidad de sus emisiones de CO<sub>2</sub> per cápita con respecto al PIB per cápita; sin embargo, al alcanzar cierto grado de desarrollo, esa tendencia se revierte. Ello permite explicar la presencia del proceso de convergencia absoluta en emisiones per cápita y sugiere una explicación a la evolución no lineal de las sensibilidades de respuesta de las emisiones per cápita al ingreso per cápita.

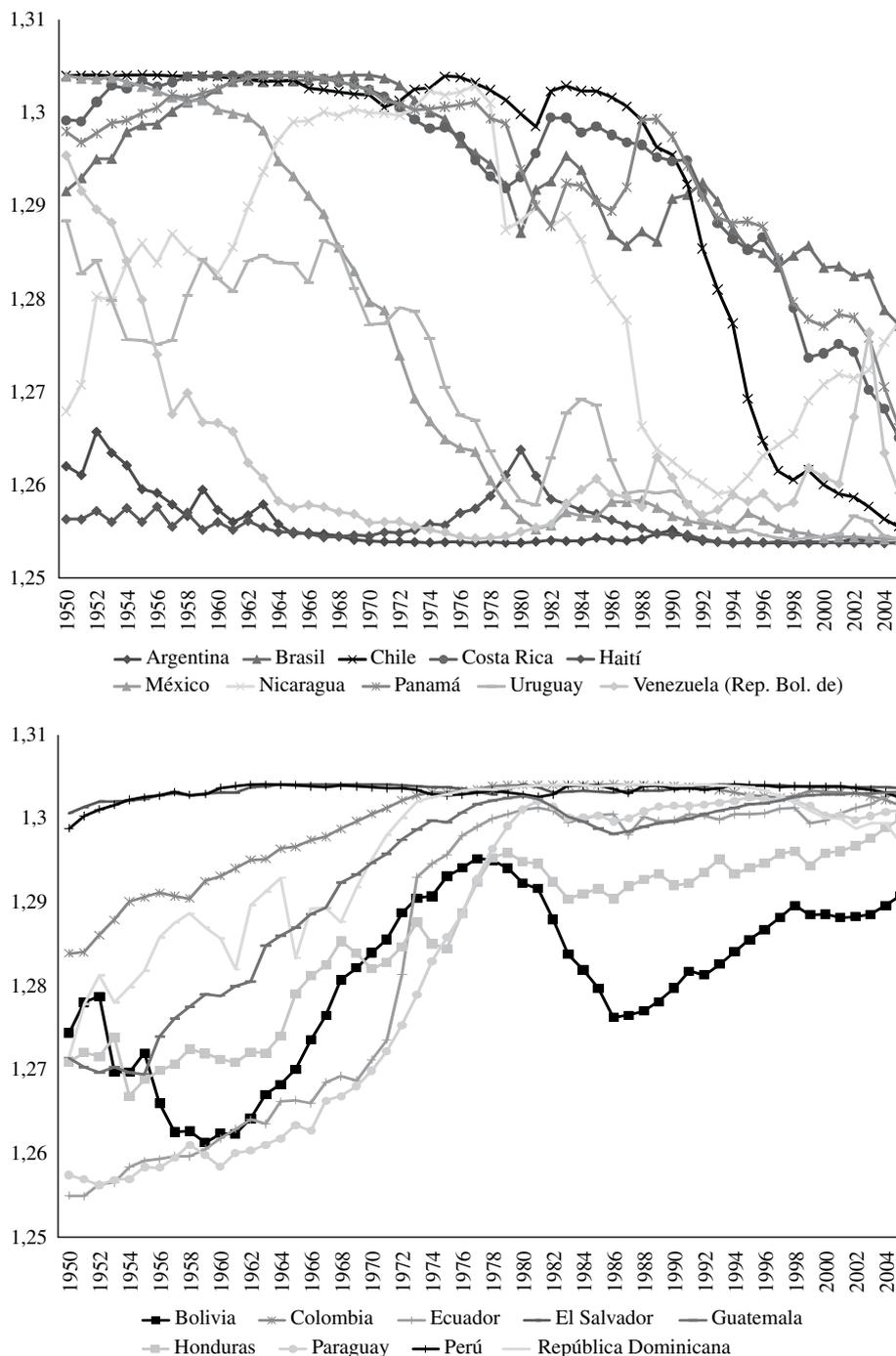
De este modo, el modelo autorregresivo de transición suave (STAR) permite identificar la presencia de un comportamiento no lineal en las sensibilidades de respuesta de las emisiones con respecto al nivel de ingreso per cápita, lo que es consistente con estudios previos en que se sostiene la presencia de una relación en V o la curva de Kuznets invertida (Aslanidis y Xepapadeas, 2006; Grossman y Krueger, 1995; Torras y Boyce, 1998; Selden y Song, 1994; McConnell, 1997; Rothman y de Bruyn, 1998; Rothman, 1998; Stern, Common y Barbier, 1996; Ekins, 1997). Ello permite sugerir que no es incompatible un crecimiento económico simultáneo con un proceso de reducción de emisiones. No obstante ello, debe reconocerse que el ritmo actual de disminución de emisiones es aún insostenible con respecto a cualquier meta razonable que contenga el calentamiento global en menos de 2 °C de aumento de temperatura.

<sup>24</sup> Los términos específicos de las estimaciones están en Teräsvirta (1994); González, Teräsvirta y van Dijk (2005); Hansen (1999).

<sup>25</sup> Se utiliza el PIB per cápita de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL.

GRÁFICO 17

**Centroamérica y América del Sur: elasticidad ingreso per cápita de las emisiones de CO<sub>2</sub> por habitante, 1950-2005**



Fuente: elaborado por CEPAL con estadísticas de CO<sub>2</sub> obtenidas del Instituto de los Recursos Mundiales, *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) version 6.0*, Washington, D.C., 2009.

Notas: i) Los datos del PIB per cápita a precios constantes del año 2000 fueron obtenidos de la base de datos de estadísticas e indicadores económicos (BADECON) de la CEPAL. ii) Los datos de población se obtuvieron de la base de datos de estadísticas e indicadores sociales (BADEINSO) de la CEPAL.

## VIII

### Conclusiones

El cambio climático es el resultado de la realización de un conjunto de actividades antropogénicas estrechamente relacionadas con las actividades económicas. En este contexto, desde una mirada económica, el clima es un bien público y por tanto el cambio climático es una externalidad negativa global (Stern, 2007). Por consiguiente, la estrategia para solucionarlo y las políticas públicas a aplicar deben tener sólidas bases económicas.

La evidencia de que se dispone muestra que los cambios climáticos observados en ALC tienen repercusiones económicas substantivas en diversas actividades económicas. Sin embargo, estos costos son heterogéneos—incluso con ganancias temporales en algunos casos—, no lineales y con límites específicos que pueden ocasionar pérdidas irreversibles. También se advierte que existe una relación positiva entre la trayectoria de las emisiones per cápita, el consumo de energía per cápita y el ingreso per cápita. Ello es consistente con la evidencia internacional (Stern, 2007) y sugiere que es necesario modificar sustancialmente la estrategia de desarrollo actual para transitar a una senda de desarrollo sostenible.

En este sentido, las proyecciones realizadas permiten sugerir que las emisiones per cápita en la región seguirán aumentando, en un proceso de convergencia absoluto de las emisiones per cápita en ALC, aunque a partir de cierto nivel de ingreso per cápita, este incremento será menor tanto en emisiones por cambio de uso de suelo como en aquellas provenientes del consumo de energía y cemento. Esto es, se observa que existe un paulatino proceso de desacoplamiento de las emisiones de la actividad económica, a partir de cierto nivel de ingreso per cápita. En particular, las estimaciones econométricas

permiten observar que las sensibilidades de respuesta de las emisiones vinculadas al consumo de energía y cemento son bajas a niveles de ingreso per cápita bajos. Después, a partir de cierto límite, aumentan para posteriormente reducirse paulatinamente. Sin embargo, estas reducciones no son suficientes para contener el incremento absoluto de las emisiones.

Del conjunto de estos resultados se desprende que el cambio climático representa una restricción adicional para el crecimiento económico de la región, pero que es posible dentro de ciertos rangos compatibilizar el crecimiento económico con un proceso de transición a una economía baja en carbono. La construcción de esta estrategia es una tarea compleja, donde existe un intenso debate (Stern, 2007; Nordhaus, 2008; Nordhaus y Boyer, 2000; Pearce y otros, 1996; Mendelsohn y Neumann, 1999; Tol, 2002) que tiene consecuencias de política pública significativas e incluye también posiciones políticas y éticas y de política internacional sobre la distribución de los costos por países, al tiempo que pone el énfasis en la adaptación y vulnerabilidad, o en la mitigación y en los mecanismos de cumplimiento y las sanciones respectivas (véase, por ejemplo, *Oxford Economic Review of Economic Policy*, 2008).

La construcción de una estrategia para transitar a una senda de desarrollo baja en carbono no debe entenderse como una opción opuesta al crecimiento económico. Por el contrario, el cambio climático ya representa una restricción adicional a dicho crecimiento. Sin embargo, la transición a una economía baja en carbono es una tarea en extremo compleja que involucra cambios sustantivos en los estilos de desarrollo económico.

#### Bibliografía

- Aguilar, E. y otros (2005), "Changes in precipitation and temperature extremes in Central America and Northern South America, 1961-2003", *Journal of Geophysical Research*, vol. 110, N° D23, Washington, D.C., American Geophysical Union.
- Ang, B.W. (1987), "A cross-sectional analysis of energy-output correlation", *Energy Economics*, vol. 9, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Aslanidis, N. y A. Xepapadeas (2006), "Smooth transition pollution-income paths", *Ecological Economics*, vol. 57, N° 2, Amsterdam, Elsevier, mayo.
- Baltagi, B. (2008), *Econometric Analysis of Panel Data*, Chichester, West Sussex, John Wiley & Sons, junio.
- Barro, R.J. (1991), "Economic growth in a cross section of countries", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1992), "Convergence", *Journal of Political Economy*, vol. 100, N° 2, Chicago, University of Chicago Press.
- Bernstein, P.L. (1998), *Against the Gods: the Remarkable Story of Risk*, Nueva York, John Wiley & Sons, agosto.
- Blanchard, O.J. y S. Fischer (1989), *Lectures on Macroeconomics*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, marzo.
- Bongaarts, J. (1992), "Population growth and global warming", *Population and Development Review*, vol. 18, N° 2, Nueva York, Population Council.

- Bourguignon, F. (2002), "The distributional effects of growth: case studies vs. cross-country regressions", *DELTA Working Papers*, N° 2002-23, Paris, DELTA (École normale supérieure).
- Campbell, H.F. y R. Brown (2003), *Benefit-cost Analysis: Financial and Economic Appraisal Using Spreadsheets*, Cambridge, Cambridge University Press, junio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Síntesis 2009* (LC/G.2425), Santiago de Chile, noviembre.
- \_\_\_\_\_ (2009b), *La economía del cambio climático en Chile: síntesis* (LC/W.288), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), *Panorama social de América Latina 2008* (LC/G.2402-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.89.
- Clements, M.P. y D.F. Hendry (1999), *Forecasting Non-stationary Economic Time Series*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, septiembre.
- Datt, G. y M. Ravallion (1992), "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, vol. 38, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Destais, G., J. Fouquau y C. Hurlin (2007), "Economic development and energy intensity: a panel data analysis", *The Econometrics of Energy Systems*, Jacques Girod, Regis Bourbonnais y Jan Horst Keppler (comps.), Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Dixit, A.K. y B.J. Nalebuff (1993), *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life*, Nueva York, W.W. Norton & Company, Inc., abril.
- Durlauf, S.N., P.A. Johnson y J. Temple (2006), "Growth econometrics", *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, Philippe Aghion y Steven N. Durlauf (comps.), Amsterdam, North Holland.
- Ekins, P. (1997), "The Kuznets curve for the environment and economic growth: examining the evidence", *Environment and Planning A*, vol. 29, N° 5, Londres, Pion Ltd.
- Galindo, L.M. (2009), *La economía del cambio climático en México: síntesis*, México, D.F., Secretaría de Hacienda y Crédito Público/ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- González, A., T. Teräsvirta y D. van Dijk (2005), "Panel smooth transition regression models", *Working Paper Series in Economics and Finance*, N° 604, Stockholm School of Economics, agosto.
- Granger, C.W.J. y T. Teräsvirta (1993), *Modelling Nonlinear Economic Relationships*, Nueva York, Oxford University Press, diciembre.
- Grossman, G.M. y A.B. Krueger (1995), "Economic growth and the environment", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Gupta, S. y otros (1997), *Argument in the Greenhouse: The International Economics of Controlling Global Warming*, Londres, Routledge, marzo.
- Hanley, N. y C.L. Spash (1995), *Cost-benefit Analysis and the Environment*, Londres, Edward Elgar Publishing, abril.
- Hansen, B.E. (1999), "Threshold effects in non-dynamic panels: estimation, testing, and inference", *Journal of Econometrics*, vol. 93, N° 2, Amsterdam, Elsevier, diciembre.
- Hausman, J.A. (1978), "Specification tests in econometrics", *Econometrica*, vol. 46, N° 6, Nueva York, Econometric Society.
- Hepburn, C. y N. Stern (2008), "A new global deal on climate change", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 24, N° 2, Nueva York, Oxford University Press, junio.
- Instituto de los Recursos Mundiales (2009), *Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) Version 6.0*, Washington, D.C.
- IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) (2007), *Climate Change 2007. The Physical Science Basis: Working Group I Contribution to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Climate Change 1995. The Science of Climate Change: Contribution of Working Group I to the Second Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, John T. Houghton y otros (comps.), Cambridge, Cambridge University Press, junio.
- Jaeger, W. (1998), "Growth and environmental resources: a theoretical basis for the u-shaped environmental path", Londres, Williams College, inédito.
- Johansson, Per-Olov (1993), *Cost-benefit Analysis of Environmental Change*, Cambridge, Cambridge University Press, agosto.
- John, A y R. Pecchenino (1994), "An overlapping generations model of growth and the environment", *Economic Journal*, vol. 104, N° 427, Londres, Royal Economic Society.
- Judson, R., R. Schmalensee y T. Stoker (1999), "Economic development and the structure of the demand for commercial energy", *Energy Journal*, vol. 20, N° 2, Cleveland, International Association for Energy Economics.
- Kaya, Y. (1990), "Impact of carbon dioxide emission control on GNP growth: interpretation of proposed scenarios", Paris, inédito.
- Kiktev, D. y otros (2003), "Comparison of modeled and observed trends in indices of daily climate extremes", *Journal of Climate*, vol. 16, N° 22, Washington, D.C., American Meteorological Society, noviembre.
- Kuznets, S. (1955), "Economic growth and income inequality", *The American Economic Review*, vol. 45, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Layard, R. y S. Glaister (1994), *Cost-benefit Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, julio.
- Levitt, S.D. y S.J. Dubner (2005), *Freakonomics: a Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*, Nueva York, Harper Collins, mayo.
- Maddala, G.S. y S. Wu (2000), "Cross-country growth regressions: problems of heterogeneity, stability and interpretation", *Applied Economics*, vol. 32, N° 5, Londres, Taylor & Francis.
- Magrin, G. y otros (2007), *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- McConnell, K.E. (1997), "Income and the demand for environmental quality", *Environment and Development Economics*, vol. 2, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mendelsohn, R. y J.E. Neumann (1999), *The Impact of Climate Change on the United States Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, febrero.
- Mishan, E.J. y E. Quah (2007), *Cost-benefit Analysis*, Londres, Routledge, abril.
- Murphy, J.M. y otros (2004), "Quantification of modelling uncertainties in a large ensemble of climate change simulations", *Nature*, vol. 430, Nueva York, Nature Publishing Group.
- Nas, T.F. (1996), *Cost-benefit Analysis: Theory and Application*, Thousand Oaks, Sage Publications, febrero.
- Nordhaus, W.D. (2008), *A Question of Balance: Weighing the Options on Global Warming Policies*, New Haven, Yale University Press, junio.
- Nordhaus, W.D. y J. Boyer (2000), *Warming the World: Economic Models of Global Warming*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, agosto.
- O'Neill, B. y otros (2003), "Planning for future energy resources", *Science*, vol. 300, N° 5619, Nueva York, American Association for the Advancement of Science.
- Oxford Economic Review of Economic Policy* (2008), vol. 24, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Pearce, D. y otros (1996), "The social costs of climate change: greenhouse damage and the benefits of control", *Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Perman, R. y otros (2003), *Natural Resource and Environmental Economics*, Londres, Addison Wesley, agosto.
- Ramsey, F.P. (1928), "A mathematical theory of saving", *The Economic Journal*, vol. 38, N° 152, Oxford, Blackwell Publishing.

- Romer, P.M. (1989), "Human capital and growth: theory and evidence", *NBER Working Papers*, N° 3173, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, noviembre.
- Rothman, D.S. (1998), "Environmental Kuznets curves-real progress or passing the buck?: a case for consumption-based approaches", *Ecological Economics*, vol. 25, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Rothman, D.S y S.M de Bruyn (1998), "Probing into the environmental Kuznets curve hypothesis", *Ecological Economics*, vol. 25, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Sala-i-Martin, X. (1996), "The classical approach to convergence analysis", *Economic Journal*, vol. 106, N° 437, Londres, Royal Economic Society.
- Samaniego, J.L. y L.M. Galindo (2009), "Escenarios de emisiones de gases de efecto invernadero asociados a combustibles fósiles en América Latina: Una aproximación empírica", inédito.
- Selden, T.M. y D. Song (1994), "Environmental quality and development: is there a Kuznets curve for air pollution emissions?", *Journal of Environmental Economics and Management*, vol. 27, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Sen, A. (1997), *Choice, Welfare and Measurement*, Boston, Harvard University Press, septiembre.
- Shrestha, R.M. (2000), "Estimation of international output-energy relation: effects of alternative output measures", *Energy Economics*, vol. 22, N° 3, Amsterdam, Elsevier.
- Stern, D.I., M.S. Common y E.B. Barbier (1996), "Economic growth and environmental degradation: the environmental Kuznets curve and sustainable development", *World Development*, vol. 24, N° 7, Amsterdam, Elsevier.
- Stern, N. (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge, Cambridge University Press, enero.
- Stiglitz, J.E. (1983), "The rate of discount for benefit-cost analysis and theory of the second best" [en línea] [http://papers.ssrn.com/sol3/Jeljour\\_results.cfm?form\\_name=journalBrowse&journal\\_id=1239662&Network=no&SortOrder=ab\\_title&stype=desc&lim=false](http://papers.ssrn.com/sol3/Jeljour_results.cfm?form_name=journalBrowse&journal_id=1239662&Network=no&SortOrder=ab_title&stype=desc&lim=false)
- Stokey, N.L. (1998), "Are there limits to growth?", *International Economic Review*, vol. 39, N° 1, Philadelphia, University of Pennsylvania/Osaka University Institute of Social and Economic Research Association.
- Teräsvirta, T. (1994), "Specification, estimation, and evaluation of smooth transition autoregressive models", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 89, N° 425, Alexandria, American Statistical Association.
- Tol, R. (2002), "Estimates of the damage costs of climate change. Part 1: benchmark estimates", *Environmental & Resource Economics*, vol. 21, N° 1, European Association of Environmental and Resource Economists.
- Torras, M. y J.K. Boyce (1998), "Income, inequality, and pollution: a reassessment of the environmental Kuznets curve", *Ecological Economics*, vol. 25, N° 2, Amsterdam, Elsevier.
- Vincent, L.A. y otros (2005), "Observed trends in indices of daily temperature extremes in South America 1960-2000", *Journal of Climate*, vol. 18, N° 23, Washington, D.C., American Meteorological Society.
- Vivid Economics (2009), *Low Carbon Competitiveness Report*, The Climate Institute/E3G.
- Wooldridge, J.M. (2001), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, octubre.
- Yamaji, K. y otros (1991), "An integrated system for co2/energy/gnp analysis: case studies on economic measures for co2 reduction in Japan", documento presentado en el *Workshop on CO2 Reduction and Removal: Measures for the Next Century*.
- Zilberfarb, B. y F.G. Adams (1981), "The energy-gdp relationship in developing countries: empirical evidence and stability tests", *Energy Economics*, vol. 3, N° 4, octubre, Amsterdam, Elsevier.

## PALABRAS CLAVE

Globalización  
Sindicalismo  
Desarrollo económico  
Comercio internacional  
Empleo  
Distribución del ingreso  
Países en desarrollo

## Sindicalismo en el “Sur” en la era de la globalización

*Joseph Ramos*

**A**quí se examina el efecto de la globalización en el sindicalismo en los países en desarrollo (el “Sur”). Se concluye, primero, que la globalización ha sido asimétrica: mucho más intensa en el comercio de bienes que en flujos de capital; débil en transferencia tecnológica y escasa en flujos migratorios. Segundo, se examinan el papel y la repercusión económica de los sindicatos. Se constata que, en contradicción con la ortodoxia, estos tienen escasa incidencia negativa en el empleo, pero reducen significativamente las desigualdades salariales. En vista del viraje registrado en el Sur a partir de los años ochenta —de estrategias de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones para el mercado interno a estrategias orientadas a la exportación—, en la última sección se proponen nuevos desempeños y énfasis para el sindicalismo, más consistentes con esta reorientación estratégica, tanto a nivel nacional e internacional como dentro de la propia empresa.

Joseph Ramos

Profesor de la Facultad de Economía y  
Negocios, Universidad de Chile

✉ [jramos@econ.uchile.cl](mailto:jramos@econ.uchile.cl)

# I

## Introducción

Es probable que el sindicalismo, como es concebido tradicionalmente, haya llegado a su apogeo como fuerza mayor en la economía poco después de la Segunda Guerra Mundial. En ese entonces incluía a una buena parte de la fuerza de trabajo, ostentaba una potente capacidad negociadora y era un agente de gran influencia en la política nacional. Por distintas razones su poder comenzó a declinar. Su influencia puede estar aún más en jaque en el mundo actual, caracterizado por la “globalización”, donde el eje de las decisiones económicas pasa cada vez más de la esfera nacional a la internacional.

En este artículo se pretende examinar las implicancias de la globalización para el sindicalismo, muy en particular para el sindicalismo de los países del Tercer Mundo (el “Sur”). ¿Qué amenazas se avecinan? ¿Qué oportunidades, si es que las hay, se presentan? ¿Qué ajustes requerirá el sindicalismo en su desempeño si se propone seguir siendo un actor relevante en el plano nacional e internacional?

En el artículo no se cuestionará la bondad o maldad de la globalización, sino que se partirá del hecho de que esta, en su forma gruesa, vino para quedarse e, incluso, ahondarse. Se considerará más bien cómo el

sindicalismo puede modificar esas tendencias de la globalización más cuestionables para sus intereses, o cómo acelerar aquellas que potencialmente le son más favorables. En efecto, se considera que el sindicalismo es una institución clave de la sociedad y que el porvenir de esta depende de manera importante de que los intereses de los trabajadores sigan siendo representados por una institución como el sindicato, pero a tono con las necesidades futuras de nuestra sociedad.

Después de esta Introducción, en la segunda sección se examinará la globalización, los temas en debate, y se resaltarán cinco hechos clave que la caracterizan. En la tercera se analizarán los papeles tradicionales del sindicalismo y cómo estos han ido evolucionando, la percepción de la globalización que tienen los trabajadores y las tendencias internacionales (generalmente declinantes) de la sindicalización y sus efectos. En la cuarta y última sección se prestará atención al impacto de la globalización en los sindicatos de los países en desarrollo (el “Sur”), especialmente en América Latina, y se intentará dilucidar las implicancias de la globalización para el sindicalismo, a objeto de poder seguir siendo un agente de peso en la sociedad.

# II

## Las tendencias a la globalización

### 1. ¿Qué se entenderá por globalización?

Una definición sucinta la describe como una situación en que “se compite por todo, con todos y en todo el mundo”. Más formalmente la globalización se puede describir como el proceso en que la producción de un país depende no tanto de la política económica y las condiciones nacionales, sino que el aparato productivo está cada vez más abierto a, y dependiente de, factores externos a él: dependiente de flujos de capital, mano de obra (migración) y tecnología que, junto con el intercambio creciente de bienes y servicios, determinan lo que se produce y consume, lo que se importa y exporta.

### 2. El debate<sup>1</sup>

En el principal debate en torno de la globalización se discute si esta es una tendencia positiva o negativa. Se critica que ella obliga a “competir hacia abajo”. Es decir, que la necesidad de competir internacionalmente obliga a los países a reducir sus estándares nacionales a los estándares más bajos prevalecientes en el mundo. De ahí que haya una competencia por bajar salarios (al

<sup>1</sup> Una buena introducción al debate sobre la globalización la aportan Micklethwait y Wooldridge (2000). Entre las críticas más agudas pero ponderadas se puede recomendar a Gray (1998) y Stiglitz (2003). Una defensa acérrima de la globalización es la de Bhagwati (2004).

menos no subirlos), reducir los estándares laborales y ambientales y cobrar menores impuestos a las empresas. A esta crítica económica se suma la crítica cultural, según la cual la globalización amenaza con poner fin a las idiosincrasias propias de cada nación, imponiéndose la cultura predominante, la estadounidense, a la nacional. Es lo que se denomina la “McDonaldización” del mundo.

Por el contrario, los defensores de la globalización dicen que es un proceso que beneficia a todos los países, no solo a los desarrollados, sino también —y sobre todo— a los países en desarrollo, ya que ayudará a acelerar su crecimiento. En defensa de su punto de vista, esgrimen el hecho de que las empresas multinacionales suelen pagar mejores salarios que las empresas locales; tener estándares laborales y ambientales superiores a los exigidos por las leyes nacionales; ser más cumplidoras de sus obligaciones en estas materias; y evadir menos impuestos que las empresas locales. A su vez, gracias a la apertura comercial que acarrea la globalización, el consumidor nacional consigue un producto de mejor calidad y a menor precio. En cuanto al aspecto cultural, se insiste en que, con todo, la cultura local domina los medios (programas de TV), en tanto que lo extranjero es secundario y las más de las veces enriquece, con su diversidad, en lugar de homogeneizar.

Este debate es demasiado denso e intenso como para pretender resolverlo en este artículo. De todos modos, nos atreveríamos a emitir dos juicios generales al respecto. Primero, si bien puede ser atractivo invertir en el Sur para aprovechar sus menores estándares laborales y ambientales, es probable que este escenario sea transitorio. En efecto, tarde o temprano la propia globalización tenderá a que sea obligatorio elevar los estándares del Sur, puesto que los países desarrollados exigirán cada vez más esta condición para mantener abiertos sus mercados a las exportaciones provenientes del Sur. En consecuencia, se exigirá a los países de América Latina cumplir con la legislación ambiental y laboral y no obviarla tal si fuera letra muerta, como a veces es el caso, haciendo la vista gorda al respecto.

En segundo lugar, en este debate ambas partes exageran mucho. Puede que la globalización no sea un juego de suma mayor a cero, como afirman sus defensores, pero tampoco es un juego de suma negativa, como sugieren algunos de sus detractores. Por ejemplo, en la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte entre México y los Estados Unidos, sus detractores argumentaban que tanto los mexicanos como los estadounidenses iban a salir perdiendo. El temor de muchos en los Estados Unidos, como el can-

didato presidencial Ross Perrot, era que las empresas estadounidenses se instalaran en México para aprovechar su mano de obra mucho más barata. Por lo tanto, el Tratado perjudicaría a los Estados Unidos en beneficio de México. A su vez, el temor de muchos mexicanos era el inverso: ¿Cómo iban a poder sobrevivir las empresas mexicanas teniendo que competir con importaciones producidas por empresas estadounidenses de mucho mayor productividad? Por consiguiente, el Tratado beneficiaría a los Estados Unidos a expensas de México. Obviamente, ambos argumentos se contradicen y no pueden ser ciertos en general.<sup>2</sup>

Por otra parte, también exageran aquellos defensores de la globalización que la describen casi como una panacea para los países emergentes. Por importante que la apertura de mercados sea para el desarrollo económico del Sur, lo decisivo es lo que se hace para elevar su escuálida productividad. Eso no viene de afuera, sino que depende esencialmente del esfuerzo interno.

Conviene repetir que si bien es imposible pretender resolver este debate en este artículo, de todos modos es importante tenerlo en cuenta al analizar los hechos clave de la globalización que resaltaremos, pues contextualiza y condiciona las posibles implicancias.

### 3. Cinco hechos clave

Como es sabido, las enormes disparidades en ingreso y productividad entre los países desarrollados del “Norte” y los países en desarrollo del “Sur” se deben a que el Norte abunda en capital y tecnología moderna y escasea en mano de obra. En cambio, el “Sur” se caracteriza por lo inverso: escasea el capital y predominan tecnologías atrasadas mientras que abunda, relativamente, la mano de obra. En teoría, superar estas brechas requiere llevar capital y tecnología del Norte al Sur y mover mano de obra del Sur al Norte. Esto se puede hacer directamente mediante flujos de capital, mano de obra y tecnología, así como por medios indirectos, es decir, por la vía del intercambio de bienes, donde el Sur exporta su exceso

<sup>2</sup> Más bien, parecería que exportarían a México aquellas empresas estadounidenses cuya ventaja productiva es superior al diferencial salarial con México; mientras que exportarían a los Estados Unidos las empresas mexicanas cuyo diferencial en productividad no es tan grande como el diferencial salarial. De ahí que en ambos países se expandirán las empresas y actividades relativamente más productivas y declinarán las relativamente menos productivas. Si bien, en términos netos, esto puede ser positivo, habrá ganadores y perdedores en ambos países. Por lo demás, las ganancias no necesariamente serán parejas para ambos, de ahí la necesidad de una buena negociación, así como de una política económica nacional a tono con las necesidades del desarrollo.

de mano de obra en la forma de bienes altamente intensivos en ella.

La globalización apunta en esta dirección. Mas, anticipándonos a las conclusiones que vienen, por avanzada que sea la globalización, los flujos actuales son muy inferiores a los requeridos para reducir rápidamente estas brechas de ingreso y productividad. Más aún, observaremos una importante asimetría entre los distintos flujos, donde unos son altamente significativos (el intercambio de bienes), otros son escasos (los flujos migratorios y de tecnología) y otros ocupan un lugar intermedio (los flujos de capital).

El primer hecho se refiere a la creciente importancia del comercio internacional, es decir, de los flujos de bienes entre los países. En el gráfico 1 se muestra el crecimiento del volumen de las exportaciones, así como del producto interno bruto (PIB) del mundo desde 1870: primero, desde 1870 a 1950 y, segundo, desde 1950 al presente. Se observa que entre 1870 y 1950 las exportaciones y el PIB crecieron en forma similar, ambos más o menos quintuplicándose en el período. Sin embargo, en el segundo período, desde 1950 al presente, se han disparado las exportaciones. Estas se han multiplicado 22 veces en comparación con un aumento importante (7½ veces) pero menor del PIB. De modo que en el período entero de 1870 al presente, mientras el PIB mundial se

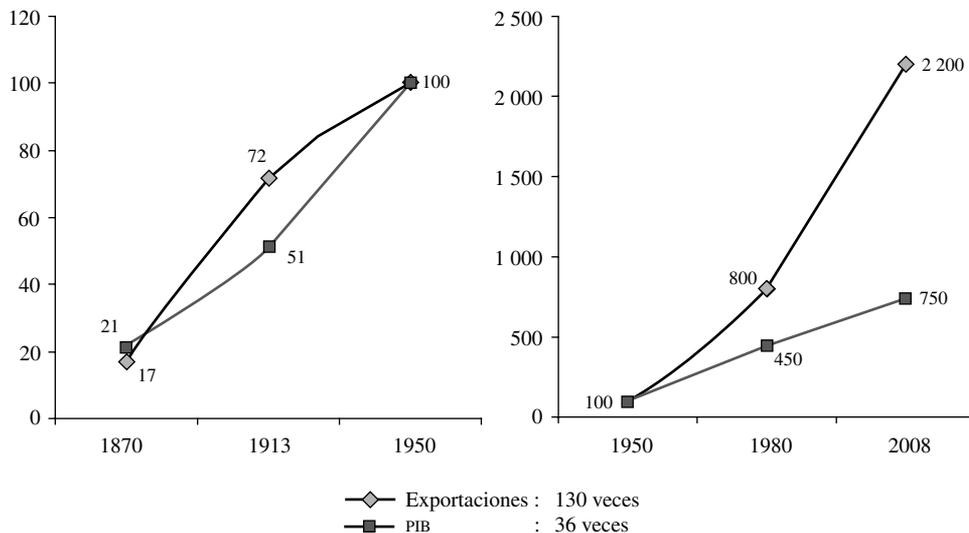
ha multiplicado 36 veces en esos 138 años, es decir, a una tasa cercana al 2,6% anual, las exportaciones han crecido 130 veces, esto es, a una tasa del orden del 3,6% anual.

En consecuencia, el peso de las exportaciones en el PIB se ha cuadruplicado ampliamente de un 5% del PIB en 1870 al 23% del PIB en 2008 (véase el gráfico 2). Si bien este es un crecimiento extraordinario, cabe señalar que, no obstante, las tres cuartas partes de lo que se produce cada año siguen siendo consumidas domésticamente. Y es así, puesto que gran parte de la producción anual está constituida por bienes difíciles o imposibles de exportar. En la práctica, no son bienes o servicios transables internacionalmente la gran mayoría de los gastos en salud, educación, gobierno, comercio, servicios y construcción, que constituyen típicamente el 60% del PIB de cada país.

Este mayor intercambio comercial internacional ha obedecido a múltiples factores. Entre los más importantes están las fuertes reducciones en los costos de transporte, tanto entre 1870 y 1950 como entre 1950 y el presente. En segundo lugar y desde la Segunda Guerra Mundial, se desarrolla el proceso de integración económica europea, que culmina en su mercado común y una moneda única. En tercer término, y nuevamente desde 1950, tienen lugar las distintas rondas de reducciones

GRÁFICO 1

**Crecimiento de exportaciones y PIB del mundo, desde 1870 al presente**  
(Índice 1950 = 100)

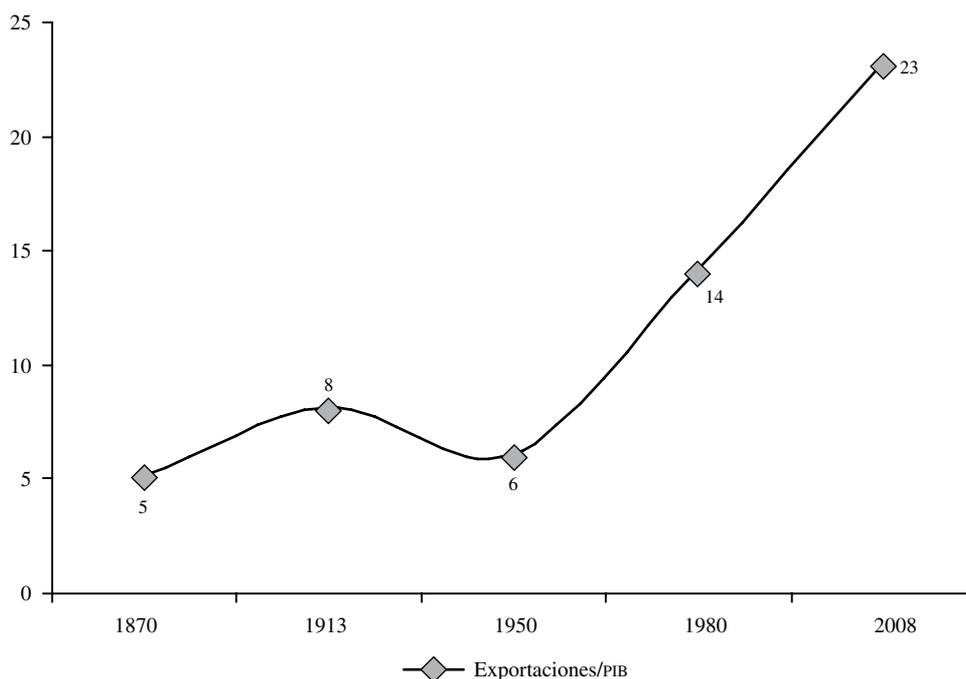


Fuente: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001, y actualizaciones del autor a partir de 1998.

Nota: Para efectos de visualización se separan los períodos 1870-1950 y 1950-2008.

GRÁFICO 2

## Exportaciones como porcentaje del PIB, desde 1870 al presente



Fuente: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001, y actualizaciones del autor a partir de 1998.

Nota: Para efectos de visualización se separan los períodos 1870-1950 y 1950-2008.

arancelarias multilaterales promovidas por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), después de alzas significativas en los aranceles en el período comprendido entre las dos guerras mundiales. Finalmente, se alcanzan los múltiples acuerdos bilaterales y subregionales de integración económica de finales del siglo XX y principios del siglo XXI.

En América Latina este fenómeno de mayor intercambio comercial ha sido coadyuvado por las políticas de apertura comercial impulsadas en los años ochenta, después de la crisis de la deuda externa en que los países de la región efectuaron un “viraje estratégico”, pasando de una estrategia de industrialización sobre la base de una alta protección arancelaria y la sustitución de las importaciones a un modelo exportador con bajos aranceles. En efecto, el arancel promedio de la región pasó de cerca del 30% a principios de la década de 1980 a un 10% en la actualidad (véase el cuadro 1). Asimismo, se han firmado o profundizado un sinnúmero de acuerdos comerciales bilaterales y subregionales. En consecuencia, en América Latina el peso de las exportaciones en el PIB ha pasado del orden de un 13% en 1980 a cerca del 25% en la actualidad.

No obstante, cabe notar que el grueso del comercio internacional no es entre países desarrollados, que exportan productos industriales, y países en vías de desarrollo, que exportan materias primas, sino entre el Norte y el propio Norte, intercambiándose distintos productos industriales. Así, el 77% de las exportaciones del Norte van a otros países del Norte (véase el cuadro 2) y solo el 23% van al Sur. Es así, pese a lo que se podría haber pensado inicialmente, puesto que se exporta más a los mercados con mayor poder de compra. Asimismo, buena parte de las “ventajas comparativas” del Norte no residen tanto en industrias intensivas en capital como en aquellas intensivas en conocimiento. Y el Norte, sin lugar a dudas, genera la mayor parte del conocimiento en la actualidad. Es por estas dos razones que el grueso de las exportaciones del Norte se realizan al propio Norte.

Precisamente porque el intercambio de bienes induce a que cada país se especialice en aquello en que es relativamente más eficiente, también permite que países abundantes en materia prima y mano de obra, como los del Sur, exporten parte de esa abundancia a los mercados del Norte por medio de bienes intensivos en materia prima y mano de obra. No obstante, como buena parte

CUADRO 1

**Reducciones arancelarias en América Latina, 1980-2006**  
(En porcentajes)

País	Mediados de años ochenta	2006	Puntos de reducción
Argentina	28	12	-16
Brasil	52	9	-43
Chile	20	6	-14
Colombia	28	12	-16
Ecuador	28	9	-19
México	12	11	-1
Perú	40	7	-33
Venezuela (Rep. Bol. de)	33	15	-18
América Latina	30	10	-20

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra, 2008.

CUADRO 2

**Flujos de comercio internacional**  
(En billones de dólares)

Flujos de comercio	Mundo importa	Países desarrollados importan	Países en desarrollo importan (América Latina)
Mundo exporta	13,9	9,8	4,1 (0,75)
Países desarrollados exportan	9,8 71	7,5	77 2,3 (0,54)
Países en desarrollo exportan	4,1 29	2,3	56 1,8 (0,21)

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, Washington, D.C., 2009. World Development Report 2009 (WB).

de la producción de materia prima es intensiva en capital (la minería y la energía, por ejemplo), en términos netos nuestra exportación no es particularmente intensiva en mano de obra. De ahí que nuestras exportaciones sean un sustituto muy imperfecto del movimiento de factores, es decir, de la migración de mano de obra desde el Sur, donde abunda, hacia el Norte, donde escasea, y del movimiento de capital en sentido inverso, desde el Norte, donde abunda, hacia el Sur, donde escasea.

Sin lugar a dudas, la magnitud de los flujos de bienes y servicios hace que las exportaciones y la apertura comercial hayan sido el hecho más sobresaliente de la globalización.

El segundo hecho, que sigue en importancia al intercambio comercial, es el flujo de capitales entre los países y —más concretamente— la inversión extranjera directa (IED). En el cuadro 3 se indica que cada año se están invirtiendo del orden de 1,8 billones de dólares en forma de IED fuera del país de origen. Tal como

cabría esperar, el 90% de esa inversión se origina en los países desarrollados. Sin embargo, y a diferencia de lo que podría pensarse, el grueso de esa inversión (dos terceras partes) se dirige a otros países desarrollados del Norte, también abundantes en capital, y no a los países en desarrollo, escasos de capital, que reciben el tercio de esa inversión. La razón de ello es que la IED no solo se mueve con el fin de extraer recursos naturales para luego transformarlos —el caso típico de la IED en el Sur—, sino que se instala también, y en forma incluso más importante, para aprovechar la cercanía a los grandes mercados, sobre todo en el Norte. De ahí que la IED en el Sur suele proponerse la extracción de recursos naturales, cobre por ejemplo, para posteriormente transformarlos en productos industriales tales como cables eléctricos. En cambio, el objetivo característico de la localización de la IED en el Norte es instalarse cerca de los grandes mercados, como es el caso de las plantas automotrices japonesas en los Estados Unidos o las estadounidenses

CUADRO 3

**Inversión extranjera directa en el mundo, 2007**  
(En billones de dólares)

Inversión extranjera directa (IED)	Mundo recibe	Países desarrollados reciben	Países en desarrollo reciben (América Latina)
Mundo invierte	1,8	1,2	0,6 (0,125)
Países desarrollados invierten	1,7	0,115	0,55
Países en desarrollo invierten	0,1	0,05	0,05

Fuente: Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, Washington, D.C., 2009. World Development Report 2009 (wb).

en Europa. Ello explica que la mayor parte de la IED sea entre países desarrollados.

De todas maneras, conviene señalar que la IED en los países en desarrollo ha estado creciendo en forma veloz: de 6.000 millones de dólares en 1980 en América Latina a 20 veces ese valor en la actualidad (véase el cuadro 4). Esto es tanto o más importante si se considera que es probable que la IED traiga consigo más y mejores tecnologías que la inversión nacional, por lo que la inversión extranjera se ha constituido en un factor relevante en el desarrollo del Sur. Sin embargo, hay que reconocer que aún representa menos de un quinto de la inversión realizada anualmente en América Latina, y un porcentaje incluso menor (apenas un 3,7%) del PIB de la región, lo que denota que la movilidad internacional de factores está lejos de ser lo que predicen los libros de texto.

En efecto, el 90% de la inversión total mundial sigue teniendo una marcada tendencia “insular”, es decir, se efectúa en el propio país. Pese a que es probable que existan mayores oportunidades de inversión en las economías emergentes del Sur que en los mercados maduros del Norte, la gran mayoría de las empresas siguen prefiriendo invertir en su mercado nacional. Esta tendencia “no globalizadora” obedece a múltiples motivos: porque los empresarios conocen mejor las oportunidades en sus propios mercados, porque están más circunscritas por la propia legislación, o porque el empresario no está dispuesto a capitalizar lo necesario para internacionalizarse, pues al hacerlo se diluiría su control sobre la empresa.

Como consecuencia de esta “insuficiente globalización” productiva por parte del capital del Norte, al no aprovechar las amplias oportunidades presentes en el Sur y destinar un menor flujo de IED hacia esa región, se reduce la rentabilidad potencial del capital del Norte. Pero, por sobre todo, se perjudica a la abundante mano de obra del Sur, que está obligada a trabajar en empresas

CUADRO 4

**Inversión extranjera directa (IED)  
en América Latina, 1980-2007**  
(En millones de dólares)

	1980	2004	2007
IED en América Latina	5 700	60 000	126 300
IED/PIB	0,4%	3,0%	3,7%
IED/inversión total	2,0%	15,0%	17,8%

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2008* (UNCTAD/WIR/2008), Nueva York, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.08.II.D.3; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.24.

locales de baja intensidad de capital y de tecnología atrasada y, por ende, con bajos niveles salariales y de productividad.

Esto es así pese a que, como señalan muchos críticos de la globalización y la IED, muchas empresas vienen al Sur para aprovechar los bajos salarios. En efecto, si bien su motivación puede ser aquella, mientras más llegan a instalarse, mayor es la demanda por trabajo y, eventualmente, más ostensible la presión para elevar los salarios locales. Es lo que ha ocurrido en Japón que empezó con industrias altamente intensivas en mano de obra y escuálidos salarios, pero que con los años y la mayor inversión redujo cada vez más la abundancia de mano de obra, lo que permitió elevar los salarios (y la productividad), de modo que hoy el Japón paga salarios superiores a los de los Estados Unidos. Este mismo fenómeno se produjo en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán y se está dando en China y en la India. A la larga, entonces, la IED contribuye a reducir la abundancia de mano de obra y elevar los salarios, pero este efecto no es ni inmediato ni automático. Depende

de la política implementada en la región y del poder de los sindicatos el afianzarlo.<sup>3</sup>

Por cierto, estas repercusiones no dependen exclusivamente de la IED, sino que son fruto, en general, de todo tipo de inversión, tanto nacional como extranjera, la que ha de ser alentada. Sin embargo, como la IED destinada al Sur es todavía relativamente baja (1/3 del total) y la que hay se concentra en relativamente pocos países (China, Brasil, entre otros), existe un amplio espacio para orientarla a los demás países. Por otra parte, como la IED suele traer consigo mejores tecnologías, también suele crear puestos de trabajo de mayor productividad y nivel salarial. De ahí que sea importante para el sindicalismo en la región propiciar tanto una mayor inversión general como un flujo más elevado de IED hacia el Sur. Más IED implica ampliar el grado de libertad de los países del Sur y de sus sindicatos —posibilitando una potencial mayor productividad y un mejoramiento salarial—, opción que no existirá si la IED se incorpora en forma poco significativa a estos países, como hasta ahora ha sido el caso para la mayoría de las economías del Sur.

La tercera vía que adopta la globalización es la migración de mano de obra, tal vez la manera potencialmente más directa y rápida de elevar ingresos y productividad en el mundo, llevando la mano de obra desde donde abunda (el Sur) hacia donde escasea (el Norte). No obstante, como veremos en seguida, es la vía relativamente menos utilizada y, a la vez, la menos discutida. Y cuando se discute, es quizás la que más emociones despierta tanto en el Norte como en el Sur.

No es que no haya migración, sino que esta procede a paso de tortuga. Tal como se indica en el cuadro 5, la migración ocurre principalmente desde países en vías de desarrollo hacia países desarrollados. Sin embargo, tal como se indica en el cuadro 6, el total de migrantes anuales (legales al menos) si bien representa una gran cifra en términos absolutos: 2.600.000 al año, se trata de una cifra baja si se la compara con el crecimiento demográfico anual: apenas un 3,2% del incremento poblacional mundial y solo un 3% del crecimiento anual de la población del Sur. A título de ejemplo y comparación, se estima que un tercio del incremento poblacional

europeo en el siglo XIX pudo ser absorbido gracias a la migración al Nuevo Mundo.<sup>4</sup> Por lo tanto, una cifra parecida requeriría un incremento ¡10 veces mayor! en la actual migración del Sur al Norte.

Como ya se dijo, el tema está minado de emoción y por ambos lados. Si bien la migración actual corresponde a un bajo porcentaje del crecimiento poblacional de los países en desarrollo, dado el virtual estancamiento demográfico del Norte, la migración del Sur representa el 54% del crecimiento poblacional del Norte (en verdad equivale a más del 100% del crecimiento poblacional europeo y japonés, y solo representa un porcentaje más bajo en los Estados Unidos y Oceanía). De ahí que muchos en el Norte resientan que esta mano de obra les quite sus trabajos y haga bajar sus elevados salarios, por lo que existe una fuerte presión nacionalista para frenar la migración, tanto la legal como, desde luego, la ilegal.

En cuanto al Sur, hierde el orgullo que tantos conacionales tengan que abandonar la patria en busca de mejores destinos en el exterior. A su vez, existe la preocupación en el Sur de que se produzca una “fuga de cerebros o talentos”, perdiéndose aquello en que más se invirtió y que más necesita el país.

No obstante estas legítimas inquietudes, hay que contrastar los beneficios de la migración. Primeramente, suele haber un incremento significativo en el nivel de vida de los propios migrantes, tanto en ingresos como en salud y aprendizaje. Y el beneficio es relativamente mayor cuando menos calificado es el emigrante. En efecto, si bien los salarios en el Norte son superiores a los del Sur en todas las profesiones y oficios, el salto es particularmente grande para la mano de obra poco calificada, ya que esta gana en torno de la subsistencia en el Sur, mientras que en el Norte recibe un ingreso decoroso para esa realidad y “millionario” en comparación con el Sur. Aunque las diferencias subsisten para los profesionales, son sustancialmente menores, sobre todo cuando se ajustan por diferencias efectivas en costo de vida.

En segundo término, hay un efecto positivo para los que no migran. Por una parte, la migración reduce la competencia para los escasos buenos trabajos locales. Por otra, los emigrantes suelen enviar remesas a sus familiares en el Sur. Se estima que el año pasado las remesas al Sur fueron de 328.000 millones de dólares, vale decir, dos veces y media la ayuda externa de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo

<sup>3</sup> Tal vez por esta razón es que en la mayor parte de los estudios se constata que los salarios pagados en las empresas transnacionales del Sur son significativamente superiores a los salarios locales. O pagan mejor por traer estándares más elevados desde sus países de origen o lo hacen para tener una mayor productividad, de modo que nuestros sindicatos pueden captar parte de esta renta mediante una buena negociación. Véanse de nuevo Micklethwait and Wooldridge (2000) y Brown, Deardorff y Stern (2003).

<sup>4</sup> Estimación basada en Maddison (2001).

CUADRO 5

## Flujos migratorios, 2000-2005

País receptor	Inmigrantes al año	Principales países de origen (En porcentajes)				
		México	China	Filipinas	India	Cuba
Estados Unidos	1 160 000	18	7	5	4	3
España	405 000	Marruecos	Ecuador	Rumania	Reino Unido	Colombia
		14	11	10	7	6
Alemania	220 000	Polonia	Turquía	Rumania	Hungría	Italia
		18	7	4	4	2
Canadá	210 000	China	India	Filipinas	Pakistán	Estados Unidos
		12	12	8	4	3
Reino Unido	137 000	Australia	Francia	Estados Unidos	Nva. Zelanda	India
		9	8	7	6	5
Mundo	2 600 000					

Fuente: Naciones Unidas, *International Migration Report 2006: A Global Assessment* (ESA/P/WP.209), Nueva York, 2006.

Nota: Promedios 2000-2005.

CUADRO 6

## Importancia relativa de la migración según grado de desarrollo

	Mundo	Países desarrollados	Países en desarrollo
Inmigración (Millones de personas al año)	2,6	2,6	-2,6
Población (Millones de habitantes)	6 500	1 200	5 300
Crecimiento poblacional (Millones de personas al año)	82	5	77
Porcentaje de población	1,3%	0,4%	1,5%
Inmigración (Como porcentaje de crecimiento poblacional)	3,2%	54%	-3%

Fuente: Naciones Unidas, *International Migration Report 2006: A Global Assessment* (ESA/P/WP.209), Nueva York, 2006.

Económicos (OCDE).<sup>5</sup> Por ejemplo, ¡las remesas de los indios en el exterior fueron superiores a la IED en la India ese año! Y no solo hay remesas en dinero, sino que hay “remesas” de ideas. Al respecto, existe evidencia de que por esta vía se produce una importante transferencia de conocimiento. Por ejemplo, parte del éxito de la aglomeración productiva (*cluster*) informática de Bangalore, en la India, se debe a ingenieros indios que trabajaban en Silicon Valley y que transfirieron sus conocimientos al montaje de negocios similares en Bangalore. En menor escala, se observan fenómenos análogos con emigrantes africanos y centroamericanos que vuelven a sus países de origen con capital e ideas para llevar a cabo sus proyectos.

Debido a razones como las anteriores, en el último Informe sobre desarrollo humano de las Naciones Unidas

se concluyó que la migración era un beneficio neto tanto para los que emigran como para los que se quedan en sus países de origen; y que sin duda era también claramente beneficiosa para los propios países receptores.<sup>6</sup>

Sin embargo, existen fuertes barreras a la migración, sobre todo para personas de baja calificación, precisamente quienes más se benefician de la posibilidad de migrar. La migración sigue siendo vista como un fenómeno que cada país tiene el legítimo derecho de frenar. Y a diferencia de los aranceles aduaneros o barreras contra el ingreso o salida de capitales, no solo se reconoce el derecho de los países a frenar la migración, sino que hay poca conciencia de que pudiera ser un deber eliminar tales barreras a la migración. De ahí la importancia de este último Informe de desarrollo humano en que se aboga por reducir y liberalizar las barreras contra la inmigración,

<sup>5</sup> Véase “Migration and development: the aid workers who really help”, en *The Economist*, 10 de octubre de 2009.

<sup>6</sup> Naciones Unidas (2009).

sobre todo de personas de baja calificación.<sup>7</sup> Hasta ahora no ha habido ninguna instancia internacional que trabaje en pos de reducir cada vez más las restricciones a la inmigración, como sí las hay para alentar el comercio y los flujos de capital. Por tanto, este es un campo que amerita una acción decidida de parte del sindicalismo del Sur, ya que la emigración de mano de obra poco calificada puede aliviar significativamente la presión negativa sobre los mercados de trabajo del Sur.

Una cuarta forma que adquiere la globalización es la imitación, compra y transferencia de mejores prácticas y tecnologías. Así, más del 80% de las patentes se generan en los países desarrollados y presumiblemente algo similar ocurre con las innovaciones no patentadas. Por consiguiente, es razonable suponer que el grueso de la transferencia tecnológica será de Norte a Sur. Más aún, dados los enormes desniveles en productividad existentes entre ambos, cabría esperar flujos importantes de transferencia.

Parte de esta transferencia se produce a través de la compra de equipos que incorporan mejoras tecnológicas. De hecho, casi la mitad de la inversión en capital fijo se realiza en equipos y maquinaria, por lo que cerca del 10% del PIB que ella representa corresponde a equipamiento importado, con tecnología moderna. Otra parte del flujo tecnológico consiste en la imitación (inteligente) y adaptación local de las mejores prácticas internacionales (por ejemplo, se copia la idea de *malls* o de mini *markets* o de producción “justo a tiempo” (*just-in-time*) sin necesidad de pagar nada). Finalmente, otra parte se da a través del pago de regalías (*royalties*) por licencias y franquicias.

Dadas las enormes brechas de productividad y atraso tecnológico de los países en desarrollo, podría esperarse que los países emergentes compraran tecnología en grandes volúmenes. De hecho, tal como habría de esperarse, la compra tecnológica es dos veces y media mayor en países emergentes exitosos como la República de Corea, Portugal y España (gastan del orden de 0,5% del PIB en tales compras) que la compra de tecnología entre los propios países desarrollados (véase el cuadro 7). En cambio, a diferencia de lo que cabría esperar, sucede lo contrario en América Latina. Al respecto, llama la atención que, salvo en Argentina, el pago por *royalties* como porcentaje del PIB en los países

de América Latina es la quinta parte de lo registrado en los países emergentes exitosos. Sorprende aún más que la compra de tecnología en la región equivale a la mitad de la que se efectúa entre los países desarrollados (0,1% del PIB comparado a 0,2% del PIB en los países desarrollados).

Es decir, la transferencia tecnológica hacia América Latina dista de ser lo que podría y debería ser para economías como las de la región, tan lejos de la frontera tecnológica y de mejores prácticas internacionales. Como consecuencia de esta insuficiente transferencia tecnológica, tienden a persistir las enormes brechas de productividad y, por ende, de ingresos que separan a América Latina de las economías desarrolladas.

Quinto, los países de desarrollo tardío tienen una, una sola, gran ventaja. Y es que una vez superadas las limitaciones institucionales y endémicas del subdesarrollo, podrían crecer a tasas mucho más elevadas que los primeros países en desarrollarse históricamente. En efecto, mientras más tarde parte el desarrollo en un país, mayor es la distancia que lo separa de la frontera tecnológica y, por tanto, puede crecer más rápidamente, saltando etapas de desarrollo, copiando y adaptando las tecnologías modernas que le sean más idóneas. Es el fenómeno conocido como *catch up* o recuperación del terreno perdido (véase el gráfico 3). Esto explica por qué Japón pudo crecer a tasas tan aceleradas desde fines del siglo XIX; y posteriormente, a partir de 1950,

CUADRO 7

**Pagos por licencias para transferir tecnología**  
(En porcentajes)

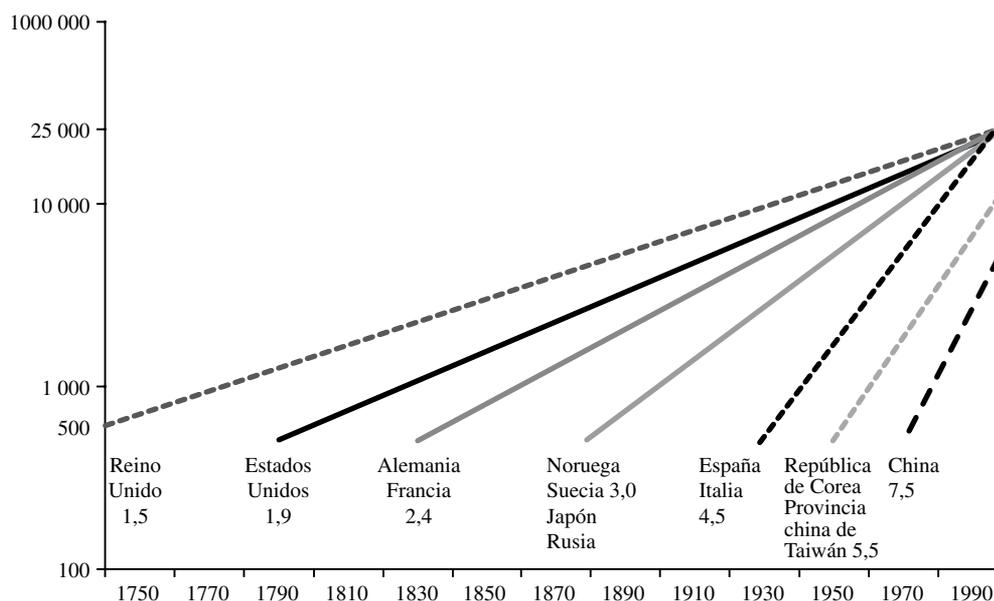
País/región	Pago anual por licencias/PIB
América Latina	
México	0,12
Brasil	0,08
Chile	0,10
Argentina	0,34
Países desarrollados	
Europa	0,28
Japón	0,20
Canadá	0,20
Australia	0,09
Emergentes	
Corea	0,50
Portugal	0,60
España	0,40

Fuente: Roberto Álvarez, Gustavo Crespi y Joseph Ramos, “The impact of licenses on a “late starter” LDC: Chile in the 1990s”, *World Development*, vol. 30, N° 8, Amsterdam, Elsevier, agosto de 2002.  
PIB: Producto interno bruto.

<sup>7</sup> Véase Naciones Unidas (2009). En este Informe se aboga por un paquete de reformas de seis pilares que incluyen, entre otras, la liberalización y facilitación de la inmigración para personas de baja calificación, tanto para trabajos temporales como permanentes; el aseguramiento de los derechos básicos de los inmigrantes en los países de destino; y la reducción de los costos de transacción de la migración.

GRÁFICO 3

**Convergencia (catch-up<sup>a</sup>): la gran ventaja potencial de un desarrollo tardío**



Fuente: elaboración propia sobre la base de Maddison (2001) Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2001 y actualizaciones por el autor.

<sup>a</sup> Recuperar terreno perdido.

que los “tigres” crecieran incluso más rápido que Japón durante su milagro; y actualmente, que China continental crezca desde los años ochenta a tasas inauditas, sobre el 7,5% per cápita, muy superiores a las de los “tigres” en su mejor época. Tampoco cabe duda que buena parte del “milagro chileno” de mediados de los años ochenta hasta la fecha se debe a que finalmente pudo aprovechar **esta**, la única gran ventaja de ser un país de desarrollo tardío.

Sin embargo, en lugar de cerrarse las brechas tecnológicas y de mejores prácticas con los países desarrollados, la productividad en América Latina, salvo el caso de Chile, creció menos que la de los países desarrollados entre 1980 y el presente, por lo que la frontera tecnológica se alejó aún más.<sup>8</sup> Ello muestra lo mucho que habría que hacer en este ámbito. Nuevamente hay que insistir en que la posibilidad de tener trabajos decentes, con salarios dignos, requiere de niveles de productividad mucho más elevados que los que actualmente caracterizan a los países de la región.

<sup>8</sup> Véase Castaldi y otros (2009).

Para alcanzar esos objetivos, un factor principal es la transferencia de tecnologías y mejores prácticas, incluso más que el intercambio comercial, la IED y la migración.<sup>9</sup> Es este el flujo potencial que efectivamente está por explotarse en el futuro en los países en desarrollo, y en América Latina, en particular. De hecho, por mucho que critique la globalización, Stiglitz insiste en que es esta capacidad —la de identificar las tecnologías y prácticas más idóneas para sus países, para luego adaptarlas, asimilarlas y difundirlas— la que explica en última instancia el milagro japonés, el de los “tigres asiáticos”

<sup>9</sup> Por cierto, nada de esto arguye en contra de la investigación e innovación domésticas. En efecto, en la actualidad la región invierte poco en investigación y desarrollo (I&D): del orden de 0,6% del PIB. Si bien es cierto que en la actual etapa de desarrollo de América Latina será más importante la transferencia tecnológica que el desarrollo tecnológico propio, se necesita hacer algo de I&D para poder asimilar y adaptar las mejores prácticas y tecnologías internacionales. Por otra parte, si bien la mayoría de las empresas de la región están lejos de la frontera tecnológica, una parte de ellas, incluidas muchas de las exportadoras de recursos naturales, están cerca de dicha frontera, por lo que deben efectuar importantes inversiones en I&D si pretenden mantener sus elevadas rentas.

y, por cierto, actualmente, los milagros de China y la India. Fue esta capacidad de imitar, adaptar y asimilar tecnologías, mucho más que las políticas ortodoxas, neoliberales, lo que según él explica sus éxitos.<sup>10</sup>

En síntesis, un examen de la globalización, como el realizado hasta ahora, revela una gran conclusión: más que avanzar rápida o lentamente, la globalización ha avanzado en forma asimétrica, pues los ritmos de los flujos de bienes, capital, mano de obra y tecnología han sido muy disímiles.

i) A la fecha, la globalización ha avanzado en forma más rápida en lo que se refiere al intercambio de bienes, donde las exportaciones en América Latina han alcanzado el 25% del PIB. Le siguen en velocidad los flujos de IED, que llegan a representar el 18% de la inversión anual que se realiza. En cambio, la globalización ha avanzado mucho menos en lo que a transferencia tecnológica y migración se refiere. Lamentablemente, es probable que sean estos dos últimos factores los que más rápida y directamente pudieran mejorar los niveles de vida de la región, caracterizada por una abundancia de mano de obra y puestos de trabajo de baja productividad.

<sup>10</sup> Véase Stiglitz (2003). De hecho, según este autor, hubo en ellas amplias divergencias con la doctrina neoliberal: fuerte intervención estatal sobre la base de grandes empresas nacionales (República de Corea); otros (provincia china de Taiwán) favorecieron, por razones militares, el desarrollo de medianas empresas; otros optaron por atraer a multinacionales (Singapur); otros se desarrollaron con un amplio sector estatal (China) tanto en el sistema productivo como, sobre todo, en el financiero. Y todas estas experiencias, hasta épocas recientes, convivieron con significativas barreras arancelarias.

La globalización es mucho mayor entre países desarrollados (Norte-Norte) que entre países desarrollados y en desarrollo (Norte-Sur). Entre dos terceras y tres cuartas partes de la IED y de las exportaciones, respectivamente, son entre países desarrollados.

iii) Solo la migración se produce principalmente entre Sur y Norte, pero avanza a ritmos poco significativos (3% del crecimiento poblacional de los países en desarrollo), muy inferiores a los ritmos registrados en el siglo XIX en Europa.

En consecuencia (véase el cuadro 8), el mundo en desarrollo, que constituye el 81% de la población mundial, explica apenas el 26% del PIB mundial. Es así, pues solo efectúa el 19% de las patentes anuales y el 29% de las exportaciones, mientras que cuenta apenas con el 14% de las empresas más grandes del planeta. El mundo en desarrollo solo pesa en población y en el porcentaje de materias primas que exporta (37% del monto mundial).

CUADRO 8

**Asimetrías internacionales**  
(En porcentajes)

1.	Población	81
2.	PIB	26
3.	Porcentaje de 500 mayores empresas	14
4.	Patentes	19
5.	Exportaciones	36
6.	Exportación de materias primas	37

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Development and Globalization: Facts and Figures*, Ginebra, 2006.

PIB: Producto interno bruto.

### III

## El sindicalismo

### 1. Su papel

Los sindicatos cumplen una multiplicidad de roles tanto en la empresa como en la sociedad. A continuación se hará referencia principalmente a su función en la negociación colectiva con la empresa. Al respecto, no faltan voces (sobre todo basadas en las teorías económicas más ortodoxas) que ven al sindicato simplemente como un monopolio real o incipiente que eleva el salario de sus miembros a expensas del empleo de los excluidos. Por cierto, no se puede negar que un sindicato, en especial uno fuerte, puede producir ese efecto. Pero esta resulta ser una visión exageradamente restrictiva del sindicalismo típico o promedio.

Es así como las teorías más sofisticadas del mercado de trabajo entienden al sindicato como una institución que perfecciona, o que puede perfeccionar, el mercado. En primer lugar, hay mercados imperfectamente competitivos, que se caracterizan por generar una renta para la empresa que rebasa la rentabilidad normal. En tales casos, será el interés de la empresa quedarse con la totalidad de la renta atribuible a su poder de mercado, pagándole a la mano de obra su costo de oportunidad (su valor en otras empresas) y no su productividad en esta. En tales situaciones, un rol crítico del sindicato será presionar a fin de conseguir parte de esas rentas para sus miembros. En estos casos, la distribución de esa renta depende del poder negociador de las partes y, dentro de amplios márgenes, no tiene efectos distorsionadores sobre la asignación de recursos.<sup>11</sup>

En segundo lugar, incluso en mercados totalmente competitivos, existe a menudo otro tipo de renta que da lugar a un margen de “legítima indeterminación” salarial. Esto se entiende mejor si partimos del análisis más ortodoxo del funcionamiento de mercados competitivos. Según esta la forma de presión que caracteriza a las relaciones de mercados competitivos es conocida como “salida”. Es decir, si a uno no le gusta un producto, deja de comprarlo y compra otro. Esa “salida” le manda un mensaje al productor para que mejore la calidad, el precio o ambos de su producto o perezca. De igual modo en el

mercado de trabajo, el disconforme con las condiciones laborales de su empresa se va de ella, presionando por medio de su “salida” para que la empresa se ponga a tono con las exigencias de la fuerza de trabajo.

No cabe duda que la salida es una importante forma de presión, mas no la única. Sobre todo en mercados con mano de obra algo calificada, donde las relaciones son más profundas y de más largo plazo, y donde los costos de salida son elevados, también cabe presionar por medio de “voz”. El sindicato cumple esta función de voz.<sup>12</sup> Y la empresa es sensible a tal presión, pues sabe que el esfuerzo de su personal depende en parte importante de cuán justo considera el trato que recibe.

Hay, pues, una zona de “indeterminación legítima” en materia salarial. Si bien el mercado pone límites o rangos a cuánto se debe pagar por cierto tipo de mano de obra, salvo mercados muy excepcionales, rara vez es un monto exacto. Normalmente hay un rango de 5% a 10% en torno de cierto valor. Este rango depende del conjunto de factores que pueden hacer que la productividad de un trabajador o de un conjunto de trabajadores sea mayor en una empresa en particular que en la generalidad de empresas. Su productividad puede ser mayor debido, por ejemplo, a que el trabajador ha adquirido conocimientos específicos del funcionamiento de su empresa; o a que se ha formado un buen espíritu de equipo con los demás, que hace que la productividad de cada uno sea mayor que lo que sería en otra empresa, entre otros factores. Hay pues un rango de “indeterminación legítima” que corresponde a la mayor productividad que el trabajador puede tener en su empresa en relación con la generalidad de las empresas. Esta mayor productividad genera una renta que puede ser apropiada por el trabajador, por la empresa o dividida entre ambos, sin afectar mayormente al nivel de empleo.<sup>13</sup> Esta renta es materia de negociación

<sup>11</sup> Para un interesante análisis de cómo se distribuye la renta según el poder negociador de los trabajadores en Francia, Bélgica y Chile, véase Benavente, Dobbelaere y Mairesse (2009).

<sup>12</sup> Esta teoría, originada por Hirschman (1970), ha sido aplicada muy provechosamente al mundo sindical, entre otros, por Freeman y Medoff (1984). Véanse también Pencavel (2008) y Dussaillant (2008).

<sup>13</sup> Por cierto, se puede pretender mucho más que eso, y en ese caso sí habría un efecto distorsionador, que elevaría el salario ya no solo a expensas de las rentas de la empresa, sino a costa de un menor nivel de empleo. Aquí se entiende por zona de indeterminación “legítima” esa que no distorsiona la asignación de recursos, sino que simplemente se mantiene dentro de los límites fijados por la mayor productividad específica de los trabajadores en esa empresa en relación con las demás.

y “voz” es la forma más eficiente de lograrlo. De ahí uno de los papeles clave del sindicato como expresión de voz del conjunto de trabajadores.

En tercer lugar, aparte de la negociación colectiva en sí, en una empresa de tamaño mediano o grande siempre surgirán situaciones no consideradas en el contrato que requieren interpretación o nuevos acuerdos. Para el empresario obviamente es atractivo que él sea quien decida e imponga su voluntad sin discusión. Pero ello se presta para arbitrariedades y, a la larga, puede dañar las relaciones laborales afectando la moral y, por ende, la productividad. Es por eso que el sindicato cumple la función de representar los intereses de los trabajadores y de legitimar acuerdos. En la medida en que la productividad y el desempeño laboral dependan —como se sabe— no solo de cuánto es capaz de producir un trabajador, sino de cuán justo siente que es el trato que recibe, esta función legitimadora del sindicato es beneficiosa tanto para la empresa como para el trabajador.

Estos roles de distribuir rentas, negociar los rangos de “indeterminación legítima”, frenar arbitrariedades y propiciar nuevos acuerdos no anticipados, son papeles clave y positivos del sindicato, cosas muy valoradas por los trabajadores, y sobre todo en grandes empresas, valoradas también por los propios empresarios. De ahí que en las teorías modernas de recursos humanos no se consideran las relaciones laborales como esencialmente conflictivas, donde lo que gana uno es necesariamente a expensas del otro, sino que se estima que si son bien llevadas todos puedan ganar. En efecto, las condiciones laborales negociadas son vistas como justas y evocan por tanto un mayor esfuerzo por parte del trabajador que las mismas condiciones laborales, pero impuestas, en que el trabajador siente que no ha sido considerado, pues su productividad depende de su motivación y su motivación depende en parte de cómo siente que fueron tomados en cuenta sus intereses.

## 2. Apreciación de los trabajadores

Lo anterior, aun cuando pueda parecer teórico, es ampliamente corroborado por la experiencia. Por ejemplo, en una encuesta recientemente realizada por la Comisión de Equidad del Gobierno de Chile (2008) se obtuvieron los siguientes resultados:<sup>14</sup>

- i. Entre el 75% y el 80% de los trabajadores considera que un sindicato es importante o muy importante

<sup>14</sup> Véase Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad (2008). Esta comisión, designada por el gobierno, fue compuesta por “hombres buenos” de todas las tiendas políticas, académicos, empresarios y sindicalistas, y gran parte de sus conclusiones fueron unánimes.

para lograr un trato justo, tener más influencia en las decisiones de su empresa, obtener mejores sueldos y conseguir mayor estabilidad laboral.

- ii. El 49% considera que el sindicato tiene un efecto positivo en la productividad; solo el 5% estima que su efecto es negativo.
- iii. El 81% cree que sería bueno aumentar la capacidad de los trabajadores de negociar colectivamente.
- iv. Si bien el 68% tiene confianza o mucha confianza en las promesas de la administración de su empresa, un porcentaje importante —27%— tiene poca o ninguna confianza en la administración, lo que explica la necesidad de un ente como el sindicato para dar mayor confianza a lo acordado.
- v. Finalmente, a diferencia de la visión ultraortodoxa en que las relaciones laborales son un juego de suma cero, el 66% de los trabajadores considera que la relación entre el sindicato y la empresa es cooperativa o muy cooperativa; solo una fracción, el 20%, la considera conflictiva o muy conflictiva.

En la misma encuesta también se observa que las relaciones laborales tienden a ser mejores mientras más cercana es la autoridad, y naturalmente peores, cuando esta es más distante, lo que explicaría la mayor necesidad —si no, por otro motivo— de un sindicato en una empresa grande, donde las condiciones laborales no son fijadas por el jefe directo, sino que tienden a ser más impersonales y distantes. Por ejemplo, mientras el 82% considera buena o muy buena la relación con su jefe directo, esta apreciación positiva cae al 65% con la administración de la empresa, y al 46% con los dueños de ella.

## 3. Importancia del sindicalismo

El sindicalismo puede ser importante cuando incorpora a un alto porcentaje de la fuerza de trabajo —el caso de los países nórdicos—, así como cuando los contratos sindicales se extienden a la fuerza de trabajo no sindicalizada, como es el caso de Francia, donde —pese a su decreciente sindicalización— ha crecido la cobertura de los contratos laborales.

No obstante, cabe observar (véase el cuadro 9) que, en los últimos 25 años, en la mayoría de los países de la OCDE ha habido una caída tanto del porcentaje de trabajadores sindicalizados (una reducción del 33%) como en la cobertura de los contratos laborales (una disminución menor, pero igualmente importante, del 22%). Una similar tendencia declinante se observa en América Latina (véase el cuadro 10).<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Véase Dussailant (2008).

CUADRO 9

**Evolución del porcentaje sindicalizado  
y del porcentaje cubierto por contrato sindical**  
(Selección de la OCDE)

País	Porcentaje sindicalizado			Variación porcentual en cobertura de contratos sindicales (1980-2000)
	1980	2000	Variación porcentual	
Reino Unido	51	31	-39	-57
Japón	31	22	-29	-40
Estados Unidos	22	13	-41	-46
Alemania	35	25	-29	-15
Francia	18	10	-44	13
Suecia	80	79	-1	13
Australia	48	25	-48	0
Italia	50	35	-30	0
OCDE	32	21	-33	-22

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD *Employment Outlook*, París, 2004.

CUADRO 10

**Evolución del porcentaje sindicalizado en América Latina**

País	Año inicial	Año final	Variación porcentual
Argentina	68 (1986)	50 (1995)	-26
Colombia	25 (1985)	18 (1995)	-28
Costa Rica	30 (1985)	18 (1995)	-40
Chile	16 (1990)	15 (2006)	-7
El Salvador	10 (1985)	11 (1995)	10
Guatemala	10 (1985)	8 (1994)	-20
México	42 (1991)	20 (1997)	-52
Panamá	21 (1991)	20 (1995)	-5
Uruguay	30 (1988)	21 (1993)	-30
Venezuela (Rep. Bol. de)	29 (1988)	18 (1993)	-38

Fuente: Francisca Dussailant, "Sindicatos y negociación colectiva", *Documento de trabajo*, N° 374, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2008.

Este descenso en el porcentaje de trabajadores sindicalizados obedece a muchos factores. Entre otros, se pueden mencionar:<sup>16</sup> la mayor competencia internacional debido a la globalización y, por tanto, las menores rentas monopolísticas para repartir entre empresa y trabajadores, lo que hace menos atractiva la sindicalización; los cambios tecnológicos que facilitan la descentralización y externalización de trabajos, lo que reduce el tamaño típico de las empresas (siendo las empresas de menor tamaño usualmente menos sindicalizadas); el creciente peso en la actividad económica del sector "terciario" (mucho menos sindicalizado) y el menor peso del trabajo manufacturero (por lo general altamente sindicalizado); el incremento de la importancia de los empleos profesionales

y de cuello blanco dentro de las empresas, típicamente menos sindicalizados; el aumento del empleo femenino, normalmente menos sindicalizado tanto por el tipo de labor que ellas realizan como por su participación más intermitente en la fuerza de trabajo; las políticas y prácticas antisindicales; y la deslegitimación de ciertos sindicatos debido a su falta de transparencia y democracia interna. En verdad, la única actividad en que se advierte una creciente sindicalización es la que corresponde a las labores y empresas del sector público.

#### 4. Efectos del sindicalismo en el empleo y la distribución del ingreso

Como se indicó anteriormente, entre las críticas más frecuentes de la ortodoxia al sindicalismo está la que señala que el sindicato eleva los salarios de sus miembros

<sup>16</sup> Véase Pencavel (2008).

a expensas del empleo. De este modo, en la medida que el sindicato impone un salario superior a lo justificado por la productividad y las condiciones del mercado (es decir, superior a la zona de legítima indeterminación), obliga a la empresa a reducir sus contrataciones, con lo que eleva el desempleo o aumenta el empleo informal. Si bien testear esta hipótesis a fondo no es materia de este trabajo, se puede avanzar algo examinando (como postula esta hipótesis): i) si países con mayor grado de sindicalización tienen un mayor nivel de desempleo (en este trabajo la muestra es de los países de la OCDE en torno del año 2000), y ii) en qué medida la reducción en el sindicalismo observada en los últimos 25 años (desde los años ochenta hasta principios de la década de 2000) ha ido acompañada de una disminución en el desempleo.

En el gráfico 4 se examina empíricamente la relación entre el porcentaje de la fuerza de trabajo sindicalizada y el desempleo en países de la OCDE alrededor del año 2000. Al contrario de la hipótesis ortodoxa convencional, no se observa la temida relación positiva entre el nivel de desempleo y el grado de sindicalización.<sup>17</sup> Para profundizar, en el gráfico 5 se observa esta relación en el

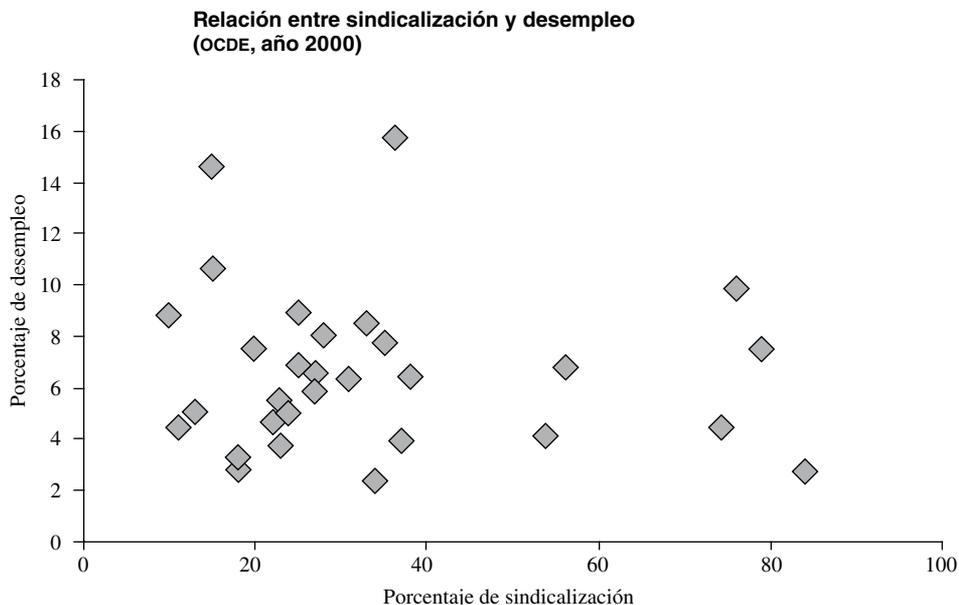
<sup>17</sup> Resultado similar se observa si comparamos el grado de sindicalización y el desempleo en torno de 1980. Por lo tanto, la falta de significancia no se debe al período elegido.

tiempo (desde 1980 a principios de la década de 2000), es decir, se examina si —como sugiere la hipótesis convencional— el desempleo cayó más en los países donde la sindicalización se retrajo más, como los Estados Unidos, el Reino Unido y el Japón, y si aumentó menos en países en que la sindicalización cayó menos, o incluso subió, como Finlandia, Islandia, Bélgica y Suecia. De nuevo, no se observa ninguna relación estadísticamente significativa entre aumentos (disminuciones) en la tasa de desempleo e incrementos (disminuciones) en la tasa de sindicalización.

Esta conclusión es corroborada en estudios más detallados de la OCDE (2004), con múltiples variables de control, donde se encuentra que entre 1970 y 2000 no hubo una relación robusta alguna entre la tasa de sindicalización y la tasa de desempleo.<sup>18</sup> Lo poco

<sup>18</sup> En efecto, si bien, tal como sugiere la teoría convencional, la OCDE (2004) encuentra que un mayor desempleo se vincula a una mayor cobertura de negociación colectiva para algunos períodos y algunas regresiones entre 1970 y 2000, en ninguna regresión o período es significativa la relación entre un mayor desempleo y una tasa más elevada de sindicalización. Y si bien, tal como sugiere la teoría convencional, mientras mayor es la cobertura de negociación colectiva menor es la contratación de personas de edad, al contrario de lo esperado por la ortodoxia, una mayor sindicalización se relaciona con un mayor empleo en general, y un mayor empleo femenino en particular. Dados resultados tan dispares, ambiguos y poco estables, la OCDE (2004) concluye que no hay correlación robusta entre sindicalización y desempleo.

GRÁFICO 4

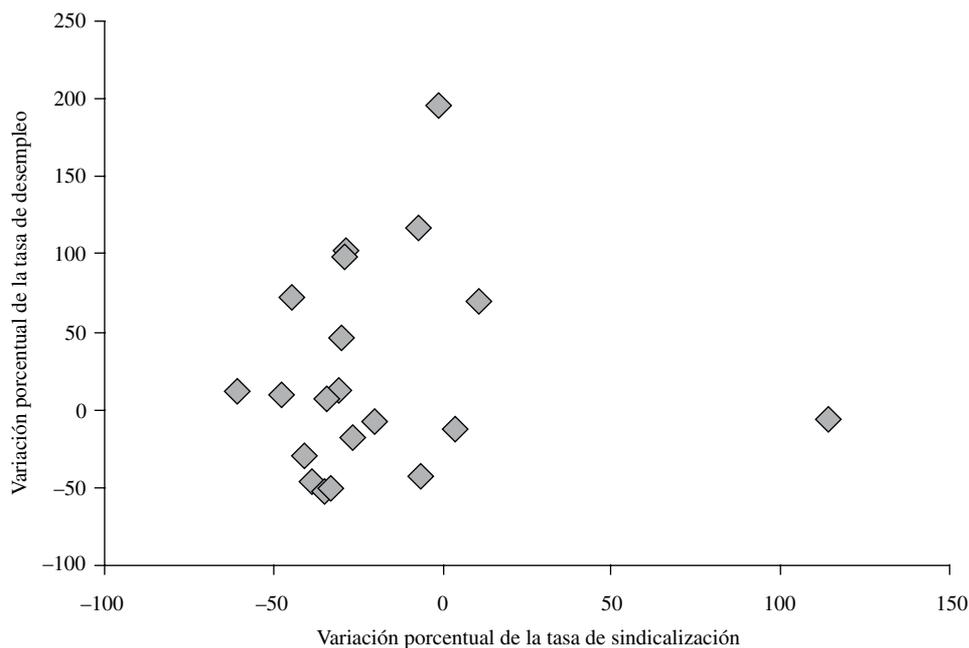


Fuente: sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), año 2000.

Nota: No hay relación estadísticamente significativa entre la tasa de desempleo y la tasa de sindicalización.

GRÁFICO 5

**Repercusión de una menor sindicalización en el desempleo**  
(Años ochenta- años 2000)



Fuente: sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Nota: No hay relación estadísticamente significativa entre la variación porcentual en la tasa de desempleo y la variación porcentual en la tasa de sindicalización.

robusta o ambigua que es la relación entre desempleo y sindicalización sugiere que la interacción entre estas variables es mediada por arreglos institucionales diversos, que acentúan o incluso pueden revertir la relación convencional esperada. En cambio, la ambigüedad o falta de robustez de estos resultados sí es consistente con nuestra hipótesis de que los sindicatos elevan los salarios principalmente dentro de la zona de “legítima indeterminación”, pero no suelen abusar de ello, por lo que el mayor grado de sindicalización no tiende a ser “distorsionador”, es decir, no tiene un efecto significativo en el nivel de empleo.

A la inversa de la hipótesis anterior, los partidarios del sindicalismo arguyen que este, al elevar los salarios dentro de la zona de “legítima indeterminación”, sobre todo los de los menos protegidos, reduce la desigualdad salarial o, al menos, ayuda a mantenerla dentro de márgenes aceptables. De ser cierta esta afirmación: i) la desigualdad salarial habría de ser menor en países de alta sindicalización (como los nórdicos) y mayor en países de baja sindicalización (como Francia, España y Estados Unidos); y ii) debería ampliarse la desigualdad salarial en los países donde la sindicalización se retrajo más

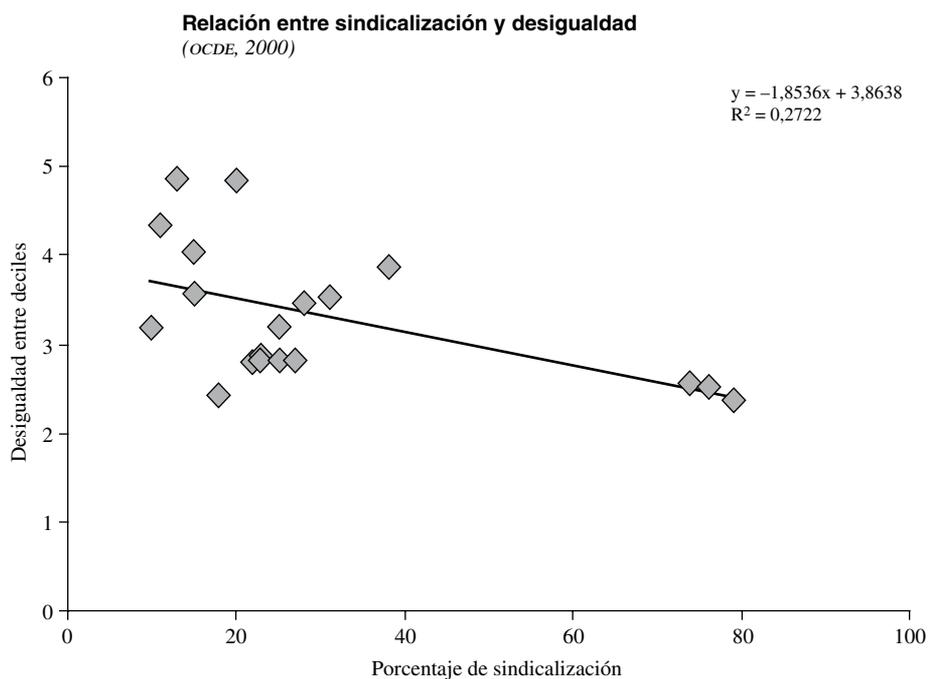
(Estados Unidos, el Reino Unido y el Japón) o mucho más que en países en que la sindicalización cayó poco o incluso aumentó.

En el gráfico 6 se relaciona el grado de sindicalización con la desigualdad salarial en torno del año 2000. Los resultados de la regresión son consistentes con esta hipótesis: mientras mayor es el grado de sindicalización, menor es el grado de desigualdad.<sup>19</sup> Y esta vez la relación es estadísticamente significativa. Por ejemplo, un país con un 20% de sindicalización tendrá una desigualdad del orden de 3,4 entre los deciles salariales mayor y menor, mientras que un país con un nivel de sindicalización del 40% tendrá una desigualdad entre deciles de 3 a 1.

Esta hipótesis se confirma al observar la evolución de la sindicalización y la desigualdad en el tiempo. Mientras más pronunciada es la caída en la tasa de sindicalización entre 1980 y 2000, mayor es el aumento porcentual en la desigualdad salarial (véase el gráfico 7); y nuevamente

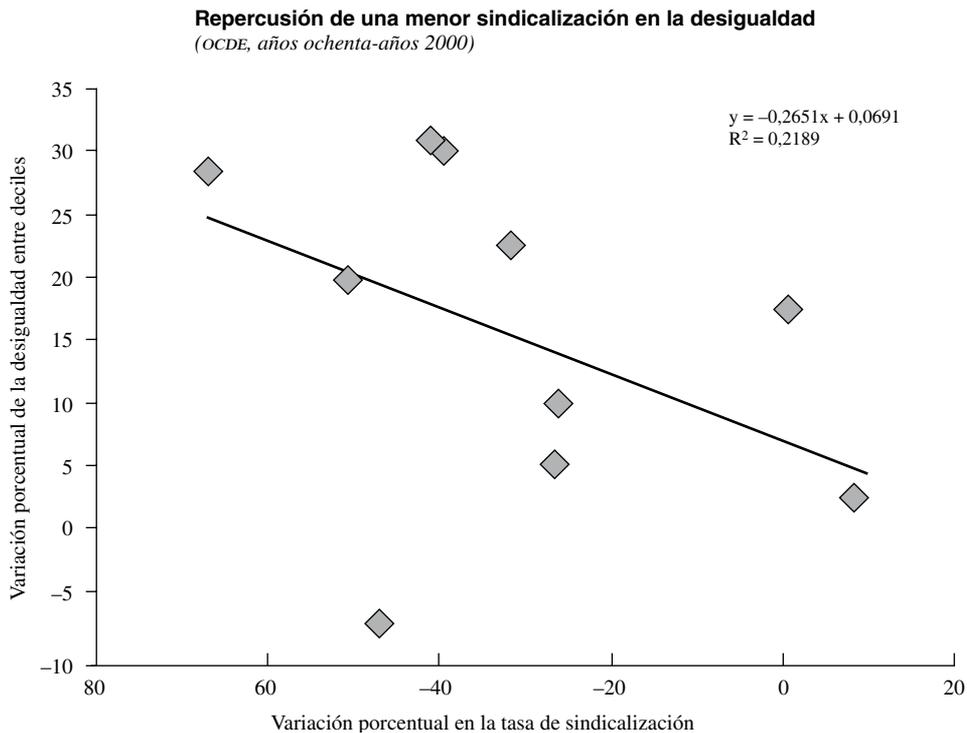
<sup>19</sup> Para una mejor comparación, se mide la desigualdad entre el decil salarial más alto y el más bajo entre hombres que trabajan a jornada completa.

GRÁFICO 6



Fuente: sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).  
Nota: Relación significativa al 95% de confianza.

GRÁFICO 7



Fuente: sobre la base de datos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).  
Nota: Relación significativa al 95% de confianza.

la relación es estadísticamente significativa. En efecto, una reducción del 33% en el grado de sindicalización (de 32% a 21%), como se dio en promedio en la OCDE entre 1980 y 2000, eleva la desigualdad salarial en aproximadamente 9%. Es decir, si la desigualdad entre el primer y décimo decil era de 3 a 1, con una menor sindicalización del 33% la desigualdad entre deciles subiría a casi 3,3 a 1. Y, a diferencia de la hipótesis anterior, la OCDE (2004) encuentra que esta relación entre mayor sindicalización y menor desigualdad salarial sí es robusta en análisis más complejos.<sup>20</sup> Así, concluye

<sup>20</sup> Cabe señalar que la discusión sobre el efecto de los sindicatos en el empleo y la distribución de ingresos es más amplia que la arriba indicada. Entre otras cosas, hay una vasta literatura sobre el tipo de sindicalismo —si centralizado o descentralizado— y su repercusión. Al respecto, véase de nuevo OECD (2004).

que la desigualdad salarial se reduce mientras mayor es la tasa de sindicalización, la cobertura de negociación colectiva o ambas, y que este resultado “concuera con numerosos estudios anteriores (Blau y Kahn (1999); OCDE (1997) y puede ser considerado como un hecho comprobado”.

Sobre la base de estos antecedentes se puede concluir que el contundente peso de la prueba recae sobre la ortodoxia, que ve en el sindicalismo una institución esencialmente negativa. En efecto, aparte de los argumentos teóricos en favor del sindicalismo (como “voz” y no solo como “salida”), la evidencia disponible con respecto a su repercusión en el empleo (no significativa) y en la equidad (significativa) sugiere que, aunque estos fueran sus únicos efectos, el sindicalismo es una institución que habría que promover antes que frenar.

## IV

### El impacto de la globalización en los sindicatos y sus implicancias políticas

#### 1. El impacto de la globalización en los sindicatos

Antes de los años ochenta, la estrategia dominante en América Latina era la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) por la vía de una férrea protección arancelaria del mercado doméstico. En países como México y Brasil, con amplios mercados nacionales, esta estrategia dio lugar a un vigoroso crecimiento económico, sin parangón en ellos, entre 1945 y 1980, por sobre un 6% anual. La estrategia fue menos exitosa en economías con mercados nacionales más reducidos y, por tanto, con bajos niveles de productividad, donde muchas veces el mercado nacional era insuficiente para cubrir, incluso para una sola empresa, los niveles mínimos de escala de producción eficiente. Un caso ejemplar eran las empresas automotrices argentinas y chilenas, que debido a los mercados nacionales reducidos operaban con mucha capacidad ociosa y debían cobrar un precio mucho mayor que el precio internacional del vehículo. De ahí que países como Argentina, Chile y Uruguay tuvieron ritmos de crecimiento mediocres, del orden de un 1,5% per cápita en el período de ISI. A esta estrategia,

como se sabe, se le puso fin en los años ochenta, cuando a raíz de la crisis de la deuda externa se produjo un viraje estratégico en la región, de un modelo centrado en el mercado doméstico (ISI) a un modelo de desarrollo volcado a penetrar los mercados externos.

Estas dos estrategias tienen y tenían importantes y diferentes implicancias para el desarrollo del sindicalismo en los países de la región. La estrategia de ISI, al garantizarle el mercado doméstico al productor nacional, creaba una renta monopólica para las empresas nacionales a expensas del consumidor. Esa renta pasó naturalmente a ser apetecida por el sindicato, pues no era el resultado de ningún esfuerzo o productividad mayor de la empresa, sino que era fruto de la protección otorgada por la autoridad política. Era un claro caso de juego de suma cero entre capital y trabajo, que obviamente daba lugar a relaciones esencialmente conflictivas.

Al abrirse las economías, la competencia externa redujo drásticamente o incluso hizo desaparecer la renta monopólica, llegando en algunos casos a cerrarse la empresa, y en general reduciendo ostensiblemente las ganancias. Al desaparecer las rentas monopólicas, la suerte del empresario así como la de los trabajadores

pasó a depender del éxito de la empresa, como un todo, al competir con el exterior. Las utilidades, de haberlas, ya no eran espurias, fruto de un acto de la autoridad, sino reales, resultado del esfuerzo del conjunto por mejorar la productividad y competir. Como el aumento en la productividad es el resultado de la cooperación entre capital y trabajo, las relaciones laborales pasan a ser más cooperadoras entre las partes, mientras que el principal “conflicto” es lograr competir en el exterior. Sin embargo, y como se señaló anteriormente, la cooperación entre las partes le genera a la empresa una renta específica que da lugar a una zona de “indeterminación salarial legítima”, que sí requiere de la negociación de las partes para determinar su repartición.

## 2. Implicancias políticas para el sindicalismo

¿Qué campos de negociación adquieren mayor importancia para los sindicatos en este nuevo escenario de globalización? Se distinguirá entre los campos que adquieren mayor relieve fuera de la empresa (primero en el plano internacional, luego en el nacional) y los que lo hacen dentro de la empresa.

### a) *Fuera de la empresa, en el plano internacional*

Mientras que durante la estrategia de ISI lo central era el plano nacional y el de la empresa, con la globalización surgen temas que desbordan estos niveles y relevan el plano internacional. Muy en particular es tema para la discusión internacional todo lo concerniente a las asimetrías observadas en el actual proceso de globalización. Esta ha de significar el mayor flujo de todos los factores de producción, no solo de bienes y capital, sino también de tecnología y mano de obra.

Hasta ahora, al parecer, ha sido un axioma no cuestionado de la globalización el promover el más libre flujo de bienes y de capital, pero sin decir lo mismo, por ejemplo, sobre los flujos migratorios. Hace falta considerar este tema, no como hasta ahora como prerrogativa exclusivamente nacional —del país receptor de migrantes—, sino como contrapartida natural del mayor flujo de todos los factores de producción. Si bien en el Informe sobre desarrollo humano 2009 se reivindica esta postura en nombre de la comunidad internacional, esta posición debería ser reforzada por el sindicalismo del Sur. En efecto, la mejora de los ingresos de los trabajadores en los países de la región pasa por reducir la actual abundancia relativa de mano de obra poco calificada. Y ¿existe una manera más rápida de reducir esta abundancia que promover una mayor migración de mano de obra poco calificada a los países

desarrollados (donde se necesita mucha mano de obra de baja calificación en tareas cada vez más demandadas, como el cuidado de enfermos y de personas de la tercera edad)? Así como un flujo relativamente libre de mano de obra fue importante para el desarrollo de Europa en el siglo XIX y tal como la libertad de movimiento laboral es hoy relevante para la Unión Europea y las nuevas economías del Este que se han vinculado a ella, del mismo modo un mayor flujo de migrantes al Norte puede ser un importante componente de la mejora en las condiciones laborales de las masas del Sur. Por cierto, la emigración no sustituye mejores estrategias nacionales de desarrollo, pero sí es un complemento relevante, por lo que debería contar con un decidido respaldo del sindicalismo del Sur, que procuraría, por solidaridad, el apoyo del sindicalismo del Norte.

No es que necesariamente se condicione el mayor flujo de capitales al mayor flujo de migración (puesto que puede ser aún peor para los países en desarrollo tener menos IED, así como pocas posibilidades de migrar). Pero debe insistirse en que la globalización implica el mayor flujo de factores de producción entre países, y en el límite, la libre entrada de todos los factores de producción, tanto de mano de obra como de capital. De modo que hay que apuntar hacia un mucho mayor flujo de mano de obra (condicionado, a lo sumo, a mantener en pie la cultura del país receptor). Mas no solo una mayor migración, sino sobre todo de mano de obra menos calificada, en vivo contraste con la actualidad en que los países receptores aceptan, o incluso atraen, mano de obra calificada y profesional, pero rehúyen o rechazan la menos calificada. Y de nuevo lo hacen como si fuera un tema exclusivamente de incumbencia nacional, cuando —por contraste— en lo que se refiere al intercambio de bienes y flujos de capital se considera que han de primar los intereses internacionales sobre los meramente nacionales. Obviamente, no será fácil revertir la situación actual, por lo que es central crear conciencia de que el libre flujo de mano de obra del Sur al Norte es la contrapartida natural al libre flujo de capitales en dirección contraria. Y en esto el sindicalismo tiene un importante papel que jugar tanto en el Norte como en el Sur.

La contrapartida de esta defensa de la libre migración es el fortalecimiento de normas laborales tanto en los países de destino como en los de origen. Los países receptores que aún no han ratificado las convenciones internacionales que protegen a los trabajadores migrantes han de hacerlo. En todo caso, y tal como recomienda el Informe sobre desarrollo humano 2009, los países deberían asegurar que los migrantes tengan derechos

laborales plenos e igual pago para igual trabajo; dispongan de condiciones laborales decentes y seguras; puedan organizarse colectivamente; y gocen de derechos plenos a la educación y al estudio del idioma del país de destino para sus hijos. Además, tanto los países de origen como los de destino deberían colaborar en facilitar el reconocimiento de competencias educacionales y laborales obtenidas en el país de origen.

b) *Fuera de la empresa, en el plano nacional*

Primero, en un mundo globalizado va a ser cada vez más importante defender los derechos laborales básicos, no solo en la letra (convenciones) sino en la práctica. Es importante en sí y es relevante si se pretende que los países de la región tengan acceso a los mercados internacionales, pues va a ser cada vez más inaceptable importar desde países sin normas o que hacen caso omiso de ellas. Un papel importante del sindicalismo será procurar que en las normas nacionales se acojan los principios internacionales expresados en los distintos convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Desde luego, estas normas no pueden ser idénticas en sus detalles a las de los países desarrollados, sino que deben acoger los mismos principios, pero ajustados a las diferencias en niveles de desarrollo. Deben comprender cláusulas similares, con miras a converger en la medida que se acerquen los niveles de desarrollo. Si bien las definiciones precisas han de variar según su nivel de desarrollo, todo país deberá poner límites estrictos, si no prohibiciones, al trabajo infantil; límites a la jornada laboral regular; considerar un salario o ingreso mínimo; implementar una protección del sindicalismo y promover la negociación colectiva, y establecer normas de seguridad e higiene mínima en el trabajo, entre otras medidas.

Segundo, en un mundo globalizado, donde las economías están cada vez más interrelacionadas y, por tanto, sujetas a los vaivenes de la economía internacional, será necesario diseñar políticas que defiendan al trabajador de recesiones producto de impactos (*shocks*) externos. Obviamente, la primera defensa del empleo es una buena política macroeconómica. De ahí que sea indispensable que el sindicalismo insista y presione en pos de políticas contracíclicas con el mayor número de “estabilizadores automáticos”.

Entre los más relevantes de dichos estabilizadores están el abogar por políticas fiscales que varíen automáticamente con el ciclo económico, es decir, que impliquen ahorrar en tiempos de bonanza para permitir déficits en tiempos de baja. La política de equilibrio estructural chilena es ejemplar al respecto. En ella el presupuesto

público se diseña para gastar no según los ingresos fiscales del momento, sino de acuerdo con los ingresos que se obtendrían si la economía siguiera creciendo al ritmo de su tendencia y con un precio del cobre (exportación crítica) a su valor de largo plazo. Ello significa que en períodos de auge, con un alto precio del cobre, el fisco ahorra y genera superávit, para de ese modo poder gastar más de lo que ingresa en períodos de baja, cuando la economía está creciendo menos que su potencial y el precio del cobre está por debajo de su valor de más largo plazo. Esta política da lugar a un gasto público neutro al ciclo, en lugar de lo que actualmente ocurre en muchos países, donde el gasto público acentúa el ciclo. Tal política fue responsable de que la actual crisis internacional tuviera un impacto recesivo menor en Chile y con menos secuelas que la crisis asiática.

Una tercera línea es abogar por el diseño de políticas que, cuando no haya podido evitarse una recesión, induzcan a minimizar los despidos. De hecho, en situaciones recesivas, cuando las ventas y, por ende, la producción caen, se hacen necesarios recortes en el empleo. Se propone que el sindicalismo promueva que, en tales situaciones, la autoridad induzca a las empresas a reducir la jornada laboral, digamos en un 10%, antes que despedir al 10% de su personal.<sup>21</sup> Por duro que sea, todos pueden ajustarse a recibir un 10% menos de ingreso. Sin embargo, nadie puede ajustarse a perder el 100% de su ingreso, como es el caso del que queda cesante. Por consiguiente, en situaciones declaradas como recesivas por la autoridad competente, es socialmente preferible que las empresas disminuyan sus requerimientos de mano de obra por medio de reducciones generales en la jornada de trabajo, antes que por medio de despidos. Llama la atención que varios países de la OCDE han adoptado medidas de esta naturaleza durante la crisis internacional reciente, por lo que pese a haber sufrido una recesión más severa que los Estados Unidos, por ejemplo, Alemania ha registrado un incremento del

<sup>21</sup> Esto se puede inducir simplemente permitiendo que, en situaciones declaradas como recesivas por una autoridad competente, se autorice a las empresas a reducir unilateralmente las horas de trabajo (y la remuneración en forma proporcional), sin que esto sea una violación del contrato laboral; y permitiendo que el trabajador que no considere esto justo, se retire voluntariamente de la empresa con la indemnización correspondiente por despido. Es de suponer que en tales situaciones, cuando gran parte de las empresas están despidiendo personal, la inmensa mayoría de los trabajadores preferirán un 10% menos de horas laborales que el despido del 10% del personal. Por cierto, esto se puede inducir en forma más enérgica si, además, el gobierno subsidia parcialmente la reducción de horas (por ejemplo, en un 50%), permitiendo que el trabajador absorba en su ingreso apenas la mitad de la reducción en horas.

desempleo mucho menor que el de ese país. Promover una legislación que autorice la reducción de horas laborales en lugar de despidos es, pues, otro desafío importante para el sindicalismo en el plano nacional.

Cuarto, el sindicalismo ha de propugnar el establecimiento de seguros de cesantía. Estos no son un lujo de los países desarrollados, sino una necesidad para cualquier país sujeto a crisis económicas en un mundo globalizado. Lógicamente, los montos dependerán del nivel de desarrollo, del nivel de empleo formal y de la factibilidad de administración. Pero un seguro de cesantía es un instrumento crítico para el sindicalismo porque, por una parte, defiende los ingresos (amortigua la pérdida) de los que más lo necesitan, los cesantes. Por otra, al estabilizar los ingresos de los cesantes, aminora la presión a la baja en los ingresos de los ocupados.

Quinto, el empleo productivo depende en forma crucial de la preparación y capacitación de la mano de obra. De ahí que reivindicación clave del sindicalismo radica en presionar para que cada joven que ingrese a la fuerza de trabajo tenga un oficio serio; que no se incorpore carente de oficio, como es el caso de la mayoría de los que ingresan al mercado laboral habiendo egresado, o desertado, de la enseñanza media. Asimismo, lograr mejoras continuas en productividad requiere de una fuerza de trabajo en continua superación. Por ello es importante reivindicar el derecho de todo trabajador a tener la seguridad de poder seguir capacitándose en forma regular durante su vida laboral.

Por una parte, esto significa abogar para que cada joven que abandone la enseñanza secundaria o que egrese de ella, pero no ingrese a la etapa superior, tenga un crédito que le permita recibir una enseñanza técnica superior de calidad (generalmente de dos años). Es evidente que un joven sin un oficio serio está condenado a una labor de escasa productividad durante toda su vida laboral. Garantizarle la posibilidad de adquirir un oficio serio implica que recibirá un ingreso que lo ubicará en la clase media del país (lo que reducirá las peores desigualdades características de los países en desarrollo) y le permitirá ascender durante su vida profesional. El costo de tal medida es factible para la mayoría de los países en desarrollo, al menos de nivel medio, y su alta rentabilidad implica que se pagará con creces.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Se estima que el costo de una buena educación técnica, de nivel superior, es del orden de los 4.000 dólares (2.000 dólares por año, por dos años) en un país de desarrollo intermedio, como Chile. Si las dos terceras partes de los jóvenes no ingresaran a la educación superior, (para un país con un PIB per cápita, en paridad de poder adquisitivo (PPA), de 10.000 dólares) ello implicaría un costo del orden de 1/2% del PIB si fuera un crédito no reembolsable, es decir, una pura beca; y,

Por otra parte, debe abogarse para garantizar que cada trabajador tenga derecho a seguir cursos de capacitación el uno por ciento de su vida laboral (lo que significa recibir capacitación por cinco meses a lo largo de una vida laboral de 45 años en lugar de uno o dos meses que suele recibir el trabajador medio en la región). Ello con miras a acelerar el aumento en la productividad y, por ende, en los salarios de los trabajadores a lo largo de su vida profesional. La única condición sería que la capacitación se impartiera en una institución cuya calidad fuera acreditada y preferentemente en áreas y trabajos considerados prioritarios por la autoridad.

Sexto, convendría reconsiderar las políticas de salario mínimo (cuyo costo absorbe la empresa) y ver si no es preferible que el sindicalismo abogue por asegurar un ingreso mínimo (cuyo costo lo absorbe, al menos en parte, el fisco). En economías cerradas, el costo de un mayor salario mínimo podía ser traspasado al consumidor sin mayor gasto por parte de la empresa, con lo que el efecto sobre el desempleo de un mayor salario mínimo era bajo. En cambio, en economías abiertas, el mayor salario mínimo no puede ser traspasado al consumidor, por lo que la empresa debe absorber los aumentos en el mínimo no compensados por mejoras en productividad; de ahí que incrementos considerados necesarios desde el punto de vista social podrían tener consecuencias potencialmente negativas para el empleo.

Se puede lograr un ingreso mínimo superior al salario mínimo sin consecuencias negativas para el empleo si la diferencia entre el salario ganado y el ingreso mínimo considerado como mínimamente aceptable es absorbido por el fisco bajo la forma de un subsidio al trabajador de ingresos bajos en lugar de absorberlo la empresa. En este caso el trabajador recibe el ingreso considerado mínimamente aceptable, pero el costo no sube para la empresa, de modo que no se incentiva la no contratación. Desde luego, esto implica un costo fiscal que será absorbido por toda la sociedad, o por todas las empresas. Pero como se trata de un costo que es independiente del nivel de contratación, no la desincentiva, como sí puede hacerlo el salario mínimo.

#### c) *Dentro de la empresa*

Por cierto, es función clásica del sindicalismo y lo seguirá siendo en el futuro negociar las condiciones laborales más idóneas dentro de la llamada zona de "legítima indeterminación" salarial. Tal como se explicó

obviamente, sería mucho menor, si se tratara de un crédito parcialmente reembolsable según cuán alta fue su categoría de graduación (lo que estimularía que todos se esforzaran más por aprender el oficio).

anteriormente, esta zona corresponde a ese 5% o 10% más (o menos) en que la productividad específica del conjunto de trabajadores en una empresa particular pudiera diferir de la productividad individual de esos trabajadores en otras empresas.

Además de esta función, en economías más abiertas, producto de la globalización, se hace más necesario e interesante buscar formas de negociación que ayuden a competir con el exterior y colaborar hacia dentro. Entre las propuestas más interesantes en este ámbito está la de negociar “salarios participativos”.<sup>23</sup> El sistema salarial actual tiende a operar sobre la base de un sueldo fijo por un tiempo determinado. En consecuencia, en situaciones recesivas, la empresa tiene un incentivo para despedir, pues no puede bajar sus costos porque tiene que cumplir con el sueldo fijo convenido. En cambio, en la medida en que una parte importante del ingreso del trabajador fuera variable (un porcentaje acordado de las ventas, o del valor de producción, o del valor agregado de la empresa, o de las utilidades), en situaciones recesivas la empresa será más propensa a bajar su precio, ya que en alguna medida también caerá el componente variable del salario, por lo que tenderá a mantener su producción y el empleo. Inversamente, en situaciones de auge, aumenta automáticamente el componente variable del ingreso del trabajador, por lo que participa en el buen momento económico de la empresa.

Es por eso que los salarios participativos tienen esta atractiva propiedad de minimizar la caída en la producción, así como del empleo, en situaciones difíciles, y de mejorar (respecto de lo que habría sido) la distribución del ingreso en períodos de auge. Esto no es pura teoría.<sup>24</sup> El Japón se caracteriza por pagar salarios

participativos, con un componente variable del orden del 25% del ingreso total. En consecuencia, pese a la recesión y largo estancamiento de fines de los años noventa, el desempleo japonés nunca superó el 5,5%.

Una virtud adicional de los salarios participativos es que, al ligar más estrechamente los ingresos del conjunto de trabajadores con el desempeño de la empresa, se induce a un mayor esfuerzo y al mejoramiento en la productividad. De tal modo que esta forma de remuneración promueve una mayor colaboración dentro de la empresa y es una mejor defensa ante los vaivenes de la economía internacional. En una publicación reciente se concluye que “un sistema de remuneraciones de este tipo [de salarios participativos], bien pensado, bien explicado y llevado adelante en forma honesta y transparente es, sin lugar a dudas, una de las más poderosas herramientas de gestión que puede disponer toda empresa Pyme” (Berg, 2007).

Si bien ha habido cierta reticencia a su adopción,<sup>25</sup> se ha tendido a aplicar estas formas de remuneración. Por consiguiente, es razonable proponer que los sindicatos vayan presionando para que los futuros incrementos en sus ingresos se den por esta vía más que exclusivamente mediante aumentos en los sueldos fijos.

---

cuando estos sistemas son producto de la negociación colectiva y no impuestos por ley, representan un instrumento importante para mejorar tanto las relaciones laborales como la competitividad.

<sup>25</sup> Por una parte, los trabajadores tienen una aversión al riesgo, lo que les hace preferir salarios fijos en vez de variables. No obstante, ello no reduce el riesgo sino que cambia un tipo de riesgo por otro. En efecto, un salario fijo tiene un mayor riesgo de desempleo, por lo que los salarios participativos dan lugar a mayores fluctuaciones en los ingresos a cambio de un menor riesgo de desempleo. Por otra parte, hay desconfianza en ligar el componente variable a utilidades, ya que estas son tan fáciles de “maquillar”. Por lo tanto, es importante ligar el componente variable a algún parámetro relacionado con utilidades, pero más fácil de verificar, como son el nivel de ventas o de producción.

---

<sup>23</sup> Esta política, que se describe en seguida, ha sido propuesta y popularizada por Weitzman (1984).

<sup>24</sup> Véanse Weitzman y Kruse (1989). Marinakis (1999) hace un interesante análisis de los problemas operacionales con distintos sistemas de participación en los resultados en América Latina. Concluye que

## V

## Conclusión

Más allá de vaivenes momentáneos que pueden aminsonar la globalización (por ejemplo, la reciente crisis internacional) o acelerarla, parece evidente que ella llegó para quedarse. Por lo demás, es probable que la tendencia a largo plazo sea a acentuar esta integración de las economías del mundo. Pero es importante que se vaya reduciendo la actual asimetría.

Si bien hasta ahora el comercio internacional lleva por mucho la delantera, para el sindicalismo del Sur es importante que aumenten bastante más los flujos de capital entre los países, así como la transferencia tecnológica, pues son esenciales para elevar los bajos niveles de productividad del Sur y, por ende, para ofrecer la oportunidad de trabajos con ingresos decentes. En lo que se refiere a la oferta de trabajo, es en los bajos flujos

migratorios actuales donde más flaquea la globalización. Como sugiere el Informe sobre desarrollo humano 2009, ampliar estos flujos en forma significativa, sobre todo de mano de obra no calificada, sería decisivo para poder aliviar la abundancia de mano de obra en el Sur, abundancia relativa que, salvo contados casos (las mineras y el sector público), inhibe considerablemente el poder de negociación del sindicalismo del Sur.

Sin embargo, la globalización no solo afecta al sindicalismo, sino que le brinda nuevas oportunidades de actuar, algunas de las cuales se han resaltado en este artículo. El sindicalismo tiene una larga historia y, con más o menos globalización, seguirá jugando un papel importante en el futuro, sobre todo si potencia roles como los indicados, que adquieren mayor relieve con la globalización.

## Bibliografía

- Álvarez, Roberto, Gustavo Crespi y Joseph Ramos (2002), "The impact of licenses on a "late starter" LDC: Chile in the 1990s", *World Development*, vol. 30, N° 8, Amsterdam, Elsevier, agosto.
- Banco Mundial (2009), *Informe sobre el desarrollo mundial 2009*, Washington, D.C.
- Benavente, José Miguel, Sabien Dobbelaere y Jacques Mairesse (2009), "Interaction between product market and labour market power: evidence from France, Belgium and Chile", *Applied Economics Letters*, vol. 16, N° 6, Londres, Routledge, abril.
- Berg, Hubert (2007), *Salarios participativos: una herramienta para el compromiso*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Bhagwati, Jagdish (2004), *In Defense of Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- Blau, Francine y Lawrence Kahn (1999), "Institutions and laws in the labor market", *Handbook of Labor Economics*, O. Ashenfelter y D. Card (comps.), vol. 3, Amsterdam, North Holland.
- Brown, Drusilla, Alan Deardorff y Robert Stern (2003), "The effects of multinational production on wages and working conditions in developing countries", *NBER Working Paper*, N° 9669, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Castaldi, Carolina y otros (2009), "Technological learning, policy regimes, and growth: the long term patterns and some specificities of a globalized economy", *Industrial Policy and Development*, Mario Cimoli, Giovanni Dosi y Joseph Stiglitz, Nueva York, Oxford University Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.24.
- Consejo Asesor Presidencial, Trabajo y Equidad (2008), *Encuesta: percepciones sobre relaciones laborales y equidad*, Santiago de Chile, agosto.
- Dussillant, Francisca (2008), "Sindicatos y negociación colectiva", *Documento de trabajo*, N° 374, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Freeman, Richard y James Medoff (1984), *What Do Unions Do*, Nueva York, Basic Books.
- Gray, John (1998), *False Dawn: The Delusions of Global Capitalism*, Nueva York, New Press.
- Hirschman, Albert (1970), *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Harvard University Press.
- Maddison, Angus (2001), *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Marinakís, Andrés (1999), "Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 69 (LC/G.2067-P), Santiago de Chile, diciembre.
- Micklethwait, John y Adrian Wooldridge (2000), *A Future Perfect: The Hidden Promise of Globalization*, Nueva York, Times Books.
- Naciones Unidas (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York.
- \_\_\_\_\_ (2006), *International Migration Report 2006: A Global Assessment* (ESA/P/WP.209), Nueva York.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2004), "Wage-setting institutions and outcomes", *OECD Employment Outlook*, París.
- \_\_\_\_\_ (1997), *OECD Employment Outlook*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2008), *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra.
- Pencavel, John (2008), "Una mirada internacional al sindicalismo", *Estudios públicos*, N° 110, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Stiglitz, Joseph (2003), *Globalization and its Discontents*, Nueva York, Norton.

- The Economist* (2009), "Migration and development: the aid workers who really help", 10 de octubre de 2009.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2008), *Informe sobre las inversiones en el mundo, 2008* (UNCTAD/WIR/2008), Nueva York, 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.08.II.D.3.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Development and Globalization: Facts and Figures*, Ginebra.
- Visser, Jelle (2006), "Union membership statistics in 24 countries", *Monthly Labor Review*, vol. 129, N° 1, Washington, D.C., Bureau of Labor Statistics, enero.
- Weitzman, Martin (1984), *The Share Economy*, Cambridge, Harvard University Press.
- Weitzman, Martin y Douglas Kruse (1989), "Profit sharing and productivity", *Paying for Productivity*, Alan Blinder (comp.), Washington, D.C., The Brookings Institution.



## PALABRAS CLAVE

Desarrollo económico  
 Innovaciones tecnológicas  
 Desarrollo industrial  
 Industrias de exportación  
 Recursos naturales  
 Competitividad  
 Tecnología de la información  
 Tecnología de las comunicaciones  
 Organización industrial  
 América Latina

## Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales

*Carlota Pérez*

**E**n este trabajo se propone una estrategia para dinamizar el desarrollo en América Latina aprovechando las oportunidades específicas del contexto actual y las ventajas que ofrece la región. Se analizan brevemente las características de la globalización y los rasgos del paradigma tecnoeconómico de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), para definir las nuevas posibilidades de mercado, de posicionamiento en redes globales y de opciones tecnológicas. Desde esa perspectiva, se identifican las industrias de procesos basadas en recursos naturales como un espacio complementario con la especialización de Asia en industrias de ensamblaje. Dada la baja tasa de empleo de aquellas industrias, se propone una estrategia dual para promover también la creación de riqueza “desde abajo”, aprovechando la nueva flexibilidad en diversidad tecnológica, transporte y comercio. El propósito es estimular el debate y la experimentación en políticas y señalar direcciones de investigación al respecto.

Carlota Pérez

Investigadora asociada, Centro de Análisis y Políticas/Centro de Investigación sobre Finanzas (CFAP/CERF), Escuela de Negocios Judge, Universidad de Cambridge, R.U.; Catedrática de Tecnología y Desarrollo, Universidad Tecnológica de Talin, Estonia; Investigadora Honorífica, Science and Technology Policy Research (SPRU), Universidad de Sussex, R.U.

✉ [carperezperez@yahoo.com](mailto:carperezperez@yahoo.com)

# I

## Introducción

En el presente trabajo se examinan las tendencias actuales de la globalización y la difusión tanto de la revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) como de su paradigma, a fin de proponer una visión de futuro exitosa y socialmente equitativa para América Latina, una visión basada en rasgos compartidos y capaz de abarcar al mismo tiempo toda la diversidad de sus países. Con ello se espera proporcionar los fundamentos para la realización de investigaciones ulteriores profundas, así como promover un debate serio y amplio alrededor del tema.

La propuesta se organiza sobre la base del trabajo de la autora acerca de la difusión de las revoluciones tecnológicas, la manera como las tecnologías y las capacidades tecnológicas determinan el potencial de crecimiento y el modo como los contextos tecnológicos mundiales cambian las ventanas de oportunidades para el desarrollo de países y regiones.

Los crecientes precios de las materias primas a mediados de la década de 2000 sin duda ofrecieron el impulso para retomar un ritmo mayor de crecimiento, pero las capacidades tecnológicas no crecieron al mismo ritmo y aún persisten desigualdades muy profundas, más hondas incluso que en el decenio de 1970. La región está tomando conciencia de la necesidad de contar con bases más sólidas para llegar a tener una fuente más estable de crecimiento económico y de potencial para el desarrollo social.

Dado el fuerte sesgo asiático del actual proceso de globalización, es muy importante identificar áreas con potencial tecnológico donde América Latina tenga una ventaja comparativa respecto de Asia. En términos bastante simplificados, Asia se puede considerar como un continente muy densamente poblado, con una dotación relativamente escasa de recursos naturales. América Latina, en cambio, es muy rica en recursos naturales y tiene una densidad poblacional mucho menor. Estas condiciones le dan a Asia la ventaja en cuanto a las industrias de fabricación (ensamblaje) intensivas en mano de obra, mientras las de América Latina favorecen a las industrias de procesos basadas en recursos naturales. Como la región es extremadamente diversa en cuanto

a la dotación de esos recursos, esta dirección general podría permitir —y de hecho requiere— especializaciones diferenciadas.

La adquisición de capacidades en las industrias basadas en recursos naturales, vinculadas a la biotecnología y a la ciencia de los materiales, tiene la ventaja de preparar el terreno para el posicionamiento adecuado en las tecnologías que hoy se vislumbran como probables protagonistas de la próxima revolución tecnológica: biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica y nuevos materiales. Aunque será necesario un esfuerzo focalizado para asegurar que esa preparación tenga lugar.

Por otra parte, las industrias de procesos no son comúnmente intensivas en mano de obra y tienden a requerir una alta proporción de personal de mediana y alta calificación. Esto significa que aunque puedan contribuir al crecimiento económico y al enriquecimiento en cuanto al capital humano y técnico —ambos cruciales para dar un salto adelante en el desarrollo—, no son suficientes para reducir el abismo entre ricos y pobres, ni para eliminar el desempleo y superar la pobreza. Tampoco se puede confiar en el “efecto de filtración” (*trickle down*) tan cuestionado por la experiencia histórica. Esto sugiere la necesidad de emprender acciones en favor del desarrollo en dos direcciones: “desde arriba” y “desde abajo”. Por lo tanto, esta propuesta supone lo que podría llamarse un “modelo dual integrado”.

La mitad de la estrategia de desarrollo a promover “desde arriba” apuntaría a lograr la competitividad en los mercados mundiales para llegar a la frontera tecnológica en ciertas áreas y procesos e incluso tomar la delantera, a veces mediante alianzas con empresas globales. Por su parte, la mitad de la estrategia “desde abajo” implicaría actuar directamente en cada porción del territorio, en los niveles municipal y local, identificando, promoviendo, facilitando y apoyando las actividades de creación de riqueza dirigidas al mercado más adecuado: local o regional, nacional o global. Estas tenderán a ser aglomeraciones productivas (*clusters*) especializadas dirigidas a mercados de nicho basados en las ventajas locales.

Como se discutirá más adelante, las dos mitades de la estrategia dual son facilitadas por las nuevas condiciones globales. La acción “desde abajo” se dedicaría a la reducción de la pobreza y la acción “desde arriba” a la activación y fortalecimiento de los motores de

---

□ Este artículo se basa en un trabajo preparado para el Programa de Política Tecnológica y Desarrollo de América Latina de la CEPAL.

crecimiento de la economía, con lo que proporcionaría los recursos para hacer viables ambas mitades.

La estrategia dual no puede ser implementada exclusivamente por el mercado, pero tampoco puede ser impuesta eficazmente por el gobierno, mucho menos en el paradigma actual, que requiere innovación constante y flexibilidad ante los cambios en el contexto. Este modelo solo puede funcionar adecuadamente como resultado de una visión compartida socialmente, donde los diversos agentes de cambio actúen de manera autónoma en las direcciones acordadas, integrados por un gobierno activo con un marco institucional adecuado y efectivo. Su implementación requerirá un proceso de construcción de consensos donde se involucre a las empresas, el gobierno, las universidades, los medios de comunicación y la sociedad en general, seguido por las medidas políticas adecuadas para inducir y facilitar el comportamiento del mercado en las direcciones acordadas.

La premisa de toda esta interpretación —y la del artículo en su totalidad— es la condición de suma positiva de todas las estrategias de desarrollo exitosas (con la excepción de los países que compiten por el liderazgo en los primeros lugares). Las transformaciones tecnológicas y económicas de los países centrales del sistema mundial y de las corporaciones líderes de las principales industrias determinan el contexto donde tienen lugar los procesos de convergencia en el desarrollo (*catching-up*). Solo a través de la clara comprensión de sus intereses y necesidades cambiantes, así como de las ventajas y activos propios, es posible identificar oportunidades para construir un camino que conduzca al desarrollo. Los casos de los cuatro “tigres asiáticos” y ahora de China y la India muestran cómo la pertenencia a la periferia ya no constituye una situación de “dependencia” estática, sino más bien potencialmente dinámica.<sup>1</sup>

Por supuesto, aun en las mejores condiciones, todos los procesos de adelantamiento toman tiempo, requieren persistencia y esfuerzo y exigen un aprendizaje activo para poder relacionarse con los más poderosos sobre la base de ventajas mutuas reales. Estos procesos son

también difíciles, desiguales y muchas veces injustos, pero hasta ahora no se han encontrado atajos (Bell, 2006; Pérez, 2001, pp. 126-128).

Aunque la argumentación se basa en los trabajos de la autora sobre los patrones recurrentes en la difusión de las revoluciones tecnológicas, este breve artículo no permite resumir esos patrones o pasar revista al significado de los conceptos y la terminología. Se espera que, para los propósitos actuales, sean suficientes las explicaciones sucintas proporcionadas en el texto.<sup>2</sup> Más aún, se recomienda al lector considerar este escrito como un ensayo más que como un artículo de investigación, como una propuesta sustentada en una particular visión del mundo más que como un análisis empírico del contexto o de la viabilidad. Está destinado a abrir, más que a clausurar, un debate necesario.

En la siguiente sección se examina la globalización como un elemento intrínseco al paradigma de las TIC y se particularizan tres procesos de hipersegmentación con fuerte influencia en la definición del espacio de oportunidades. Luego se presentan los grandes rasgos del modelo dual, identificando las direcciones generales de la especialización de las industrias de procesos basadas en recursos naturales, teniendo en cuenta tanto la urgente necesidad de combatir la pobreza como el auge asiático. En las siguientes tres secciones se analizan en detalle las tres hipersegmentaciones clave —de los mercados, las cadenas de valor y las tecnologías—, considerando cómo cada una de ellas define espacios de oportunidad en las dos direcciones de la estrategia propuesta. En la siguiente sección se muestra cómo la especialización basada en los recursos naturales puede también preparar el terreno de manera efectiva para la inserción exitosa en lo que parece ser la próxima revolución tecnológica (probablemente basada en las ciencias de la vida y de materiales). Luego se discuten brevemente las teorías acerca del desarrollo basado en los recursos naturales y se indica por qué se puede considerar que las condiciones actuales crean una ventana de oportunidad para emprender esa ruta de desarrollo. En la sección final se sostiene la necesidad de revitalizar el papel del gobierno como constructor de consensos y facilitador proactivo de la estrategia en sus dos componentes.

<sup>1</sup> A juicio de la autora, la teoría de la dependencia fue una explicación válida de las condiciones prevalecientes durante la era de la producción en masa, especialmente durante los años cincuenta, sesenta y setenta. A partir de la revolución informática y el consiguiente proceso de globalización, el contexto cambia radicalmente y exige ser analizado de nuevo.

<sup>2</sup> Los lectores interesados pueden visitar la página web de la autora [www.carlotaperez.org](http://www.carlotaperez.org), así como las publicaciones citadas en el texto.

## II

### La globalización y sus determinantes

#### El paradigma de las TIC y la corporación global

Cada revolución tecnológica ofrece un enorme potencial de generación de riqueza y bienestar social. Cada una es claramente superior a las anteriores en términos de efectividad y productividad, no solo por las nuevas tecnologías, sino también por el nuevo “paradigma tecnoeconómico y organizativo” que las acompaña como óptima práctica. En cada oleada sucesiva se articula un conjunto de principios, métodos, formas organizacionales y criterios nuevos y distintos. Los emprendedores, las empresas, los gobiernos y las sociedades se benefician en mayor o menor medida de ese potencial según su capacidad para adoptar el nuevo paradigma y adaptarlo a sus propósitos específicos.

Muchas de las prácticas del paradigma de las TIC están siendo incorporadas de manera gradual y general hasta ser aceptadas como obvio “sentido común” organizativo. Las redes descentralizadas con un centro coordinador reemplazan a las pirámides cerradas, centralizadas y rígidamente controladas. La mejora continua y la innovación están reemplazando a la práctica anterior de rutinas estables y cambio planificado. Nociones como la de “capital humano” y el poder creador de valor del conocimiento y la experiencia están desplazando a la visión del personal como “recurso humano”. Aunque todavía hay resistencia ante algunos de estos cambios, ningún otro ha estado tan sujeto a debate y a posturas extremas como el proceso de globalización.

La globalización es un rasgo intrínseco del paradigma de las TIC, no así la liberalización total (Pérez, 2009). Las características de las TIC hacen permeables las fronteras nacionales y amplían la escala potencial de producción, facilitando y requiriendo mercados a nivel planetario. Pero las políticas de “libre mercado”, en el sentido de permitir al mercado actuar por su cuenta—desregulado, sin guía ni restricciones nacionales o globales—, dejaron ya de ser efectivas.

La globalización no supone la desaparición del Estado-nación o de los gobiernos nacionales, aunque es probable que estos eventualmente deleguen algunos poderes a instituciones supranacionales y otros a gobiernos locales. Con la globalización se aprovecha al máximo la diferenciación regional, nacional y local, tanto en la producción como en los mercados. Quizás en el lema de los ambientalistas “pensar globalmente, actuar localmente” es donde mejor se recoge el significado del

proceso globalizador. Los gobiernos nacionales tienen un papel crucial en el condicionamiento que definirá el papel a jugar por cada país en la globalización.<sup>3</sup>

La identificación de posibles ventanas de oportunidad no solo requiere comprender la naturaleza del paradigma de las TIC, sino también la naturaleza de las nuevas corporaciones globales. Ellas son los verdaderos agentes de la globalización y sus intereses son la clave para el diseño de estrategias de suma-positiva.

Hay una profunda diferencia entre las viejas empresas multinacionales y las corporaciones globales (CG) actuales. Las primeras fueron resultado de la fase final del paradigma de la producción en masa y una manera de manejar la madurez y la saturación de los mercados; las CG actuales son organizaciones capaces de aprovechar el nuevo paradigma de las TIC para obtener las máximas ventajas.

El nombre de la corporación global moderna la explica por sí mismo. Ahora no se trata de una casa matriz con filiales en múltiples mercados, ni tampoco solo de aprovechar los bajos costos de producción de los diversos países; se trata de una estructura diferente con una lógica distinta. Es la forma óptima de la nueva organización en redes establecida a lo largo y ancho del planeta, dirigida y facilitada por la revolución de la información y las comunicaciones. Esto afecta profundamente a la empresa misma.

La penetración de los mercados globales es consecuencia directa de la aplicación y el aprovechamiento de todas las ventajas del potencial y las características de las TIC. Ahora es posible alcanzar niveles más altos de productividad con organizaciones en red que abarcan el globo. La infraestructura de la Internet, con sus satélites y cables de fibra óptica transoceánicos, hace posibles las comunicaciones fluidas e instantáneas a todo lo ancho y largo del mundo y permite evaluar al planeta entero en términos de ventajas comparativas. De ese modo, se

<sup>3</sup> Si hay un caso en el mundo en que el Estado mantiene el control de la inversión extranjera utilizando todo tipo de límites, restricciones, regulaciones y negociaciones es el de la China actual. No solamente negocia con firmeza sus mercados y sus ventajas de bajo costo, sino que define la parte del territorio y los sectores en que han de operar las empresas extranjeras, y establece las condiciones para la participación y el aprendizaje locales. Este fue también el caso de la República de Corea y de muchos otros países exitosos.

pueden valorar las condiciones para la “tercerización” (*outsourcing*), la exportación del trabajo (*off-shoring*), las alianzas estratégicas y otras opciones, la estimación de las cualidades y costos de la ingeniería, la producción, el transporte y las transacciones “como si” el espacio económico fuese abierto y sin fronteras, pero tomando muy en cuenta las condiciones y políticas de cada país.

Las capacidades de coordinación proporcionadas por las TIC hacen posible alcanzar niveles de complejidad organizacional y de tamaño que trascienden el máximo alcanzable por las antiguas multinacionales, o por las corporaciones transnacionales con estructuras piramidales y lentos sistemas de información. Ahora no solo es posible orientar, hacer seguimiento y controlar una organización verdaderamente gigantesca, sino que también la cobertura territorial y la complejidad estructural son relativamente fáciles de manejar con las TIC y pueden serlo todavía mucho más con innovaciones adaptativas mayores.

El proceso de globalización ha traído consigo la hipersegmentación de tres áreas clave: las cadenas de valor, los mercados globales y las competencias tecnológicas. Cada una de estas áreas se convierte en una red compleja con componentes diferenciados. El resultado se puede caracterizar como una “descentralización integrada” o una “componentización sistémica”, donde cada componente tiene un nivel muy alto de autonomía dentro de una estructura interfuncional e interactiva.

En la estructura de cada corporación la red de valor se segmenta (incluidos los proveedores y clientes) en componentes y subcomponentes capaces de conectarse mediante diversos tipos de relación, desde su integración en la estructura central, pasando por la condición de contratista estable independiente o aliado,

hasta la de proveedor temporal a quien se recurre solo cuando surge la necesidad. A su vez, cada uno de estos componentes se apoya en su propia red de relaciones sobre la base de un alto grado de autonomía, lo que en estas estructuras se considera indispensable para asegurar la flexibilidad y la competitividad. Los componentes pueden estar territorialmente disgregados en varios países y aun así conformar una sola “red de valor global” apalancada y coordinada por la corporación global.<sup>4</sup>

Esta capacidad para manejar redes complejas facilita también la hipersegmentación de los mercados, favoreciendo un perfil de productos altamente diversificados y de gran adaptabilidad a una amplia gama de demandas específicas e incluso ultraespecializadas.

Cuando la red de valor se ha segmentado hasta llegar a los subcomponentes más simples y los mercados se han fragmentado en innumerables nichos, las capacidades tecnológicas se pueden singularizar y la especialización innovativa profunda permite que unidades o empresas intensivas en conocimiento prosperen dentro o fuera de la corporación global. En el otro extremo, algunos métodos artesanales tradicionales pueden también ocupar nichos de alto valor (*premium*).

Estas características del proceso de globalización abren ventanas de oportunidad específicas para las empresas y países de América Latina. Esas oportunidades serán analizadas luego de describir la estrategia general propuesta y en relación con ella.

---

<sup>4</sup> En <http://www.globalvaluechains.org> el lector encontrará abundante literatura en línea sobre las cadenas de valor globales vistas desde la óptica de los países en desarrollo.

### III

## El contexto global y las ventajas

## de poseer recursos naturales

## Una estrategia dual para una realidad dual

Existen dos realidades que enfrentar cualquiera sea la estrategia de desarrollo de América Latina. Una es la naturaleza de la competencia con China y otros países asiáticos en los mercados globales. La otra es la profunda polarización de la distribución del ingreso y la proporción inaceptable de la población latinoamericana sometida a la pobreza.

La dirección tomada por el actual proceso de globalización parece haber dado a Asia el rol de “fábrica del mundo” en lo concerniente a las “industrias de fabricación” (electrónica, aparatos eléctricos, ropa, y otros rubros). Las ventajas sobre las cuales se organiza esta especialización global son las inmensas cantidades de fuerza de trabajo barata y el abundante número de ingenieros y de personal altamente educado en su población. La escasez de materias primas en ese continente, en relación con sus necesidades de crecimiento, ha permitido que América Latina y África exporten crecientes cantidades de minerales, energía y productos agrícolas a precios cada vez más elevados.

América Latina tiene cada vez más dificultades para competir en la fabricación, especialmente en las áreas de productos de alto volumen y bajo costo. Su densidad poblacional es muy inferior a la de Asia y la mano de obra, a pesar de ser muy barata, sobrepasa con mucho el nivel asiático de salarios. Sin embargo, su rica dotación en recursos naturales y energía le ofrece una ventana de oportunidad para especializarse en “industrias de procesos”.<sup>5</sup> El problema tradicional de la monoexportación de materias primas podría transformarse en un futuro exitoso de tecnologías complejas, variado perfil exportador y elevado crecimiento si se aprovecharan

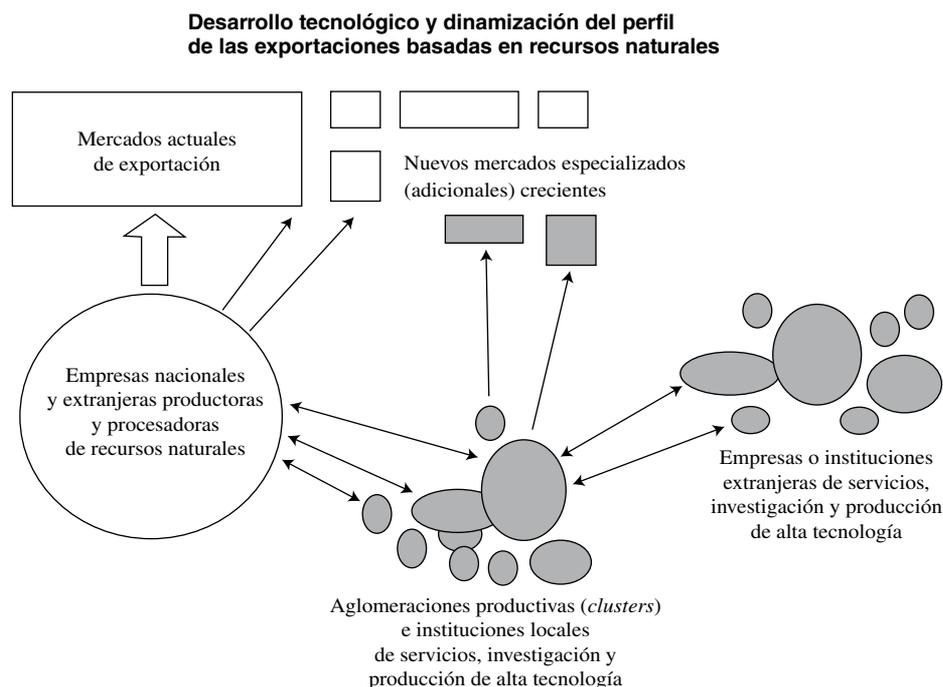
de manera inteligente las ventajas de poseer recursos naturales.

Además, es de esperar que el proceso globalizador tienda a elevar el nivel de precios de los recursos naturales en general (aunque sin eliminar la volatilidad). La perspectiva de un nivel promedio favorable en los precios de estos productos abre un posible camino para financiar el esfuerzo tecnológico y de formación de capital humano vinculado a tales productos. La región podría convertirse en el proveedor de insumos materiales, comida y otros bienes agrícolas (desde los más estándar hasta los productos a la medida más sofisticados) para el resto del mundo.

La estrategia implicaría el escalamiento tecnológico constante de las actividades basadas en recursos naturales y la mejora gradual del perfil de las exportaciones mediante innovaciones continuas en productos, procesos y actividades auxiliares, sobre todo con la visión de crear nichos de alto valor diferenciándolos de los tradicionales mercados de productos básicos (*commodities*). Esto supone la transformación gradual de toda la economía. La idea sería comprometerse en un esfuerzo concentrado por dominar las tecnologías de las industrias de procesos, desde los *commodities* en gran escala (acero, aluminio, papel, refinación, cerveza, petroquímica y ciertos alimentos), pasando por las especialidades de escala intermedia (química, biotecnología, nanotecnología), hasta los materiales en pequeña escala hechos a la medida y los químicos especiales u otros productos de nicho. Este esfuerzo puede echar sus raíces en las capacidades adquiridas por cada país en su área específica de dotación de recursos naturales, así como en otras industrias procesadoras —metalurgia, química, procesamiento de alimentos—, y podría avanzar a lo largo de las nuevas trayectorias tecnológicas abiertas por la ciencia de los materiales y las ciencias de la vida. Los objetivos serían la migración gradual hacia productos con un valor agregado cada vez mayor, con características cada vez más especializadas y adaptadas al cliente, y el establecimiento de potentes redes de innovación (con participación de empresas y universidades locales, continentales e internacionales) haciendo que el esfuerzo sea sostenible en el tiempo. En la figura 1 se representa la idea mediante un diagrama.

<sup>5</sup> El concepto “industria de fabricación” se usa para referirse a la manufactura de productos mediante el ensamblaje de partes diferentes (automóviles, equipos mecánicos, eléctricos y electrónicos, ropa, y otros) generalmente en talleres y línea de ensamblaje usando mano de obra. El concepto “industria de procesos” se refiere a la transformación directa de materias primas mediante métodos químicos, eléctricos, calor u otros (acero, papel, salsa de tomate, gasolina, plásticos), y servicios como las telecomunicaciones. La diferencia principal reside en que el proceso de producción tiene lugar “dentro” del sistema de equipamiento y el personal supervisa y apoya el proceso en lugar de ejecutarlo. Véase Woodward (1965).

FIGURA 1



Fuente: elaboración propia.

Algunas redes de innovación podrían ser creadas con la participación activa de las CG extractivas o agrícolas, sean extranjeras o nacionales. O podrían construirse mediante la asociación de empresas locales en aglomeraciones formales e informales (como los productores de vino, de flores, de cacao, los cultivadores de productos orgánicos, las posadas y guías turísticas, los diseñadores de textiles, entre otros).

La idea sería fortalecer los conocimientos técnicos (*know-how*) acumulados por cada país en sus productos de exportación actuales para entonces desplazarse tecnológicamente aguas arriba, aguas abajo y lateralmente a lo largo y ancho de las redes de valor relevantes.<sup>6</sup> Los esfuerzos se dirigirían a un conjunto de objetivos específicos definidos según la dotación de recursos naturales y la acumulación de capacidades previamente lograda por cada país. Entre estos se pueden encontrar los siguientes:

- Dar calidades especiales a los materiales de exportación actuales para apuntar a mercados de nicho, como por ejemplo, madera antitermitas (o elástica), materiales adaptados al cliente o biodegradables, o aleaciones y compuestos especiales.
- Desarrollar mayores capacidades en cuanto a productos adaptados al cliente o nichos en las grandes industrias procesadoras (metalurgia, petroquímica, papel, vidrio, y otros).
- Aumentar las capacidades tecnológicas de las industrias de bebidas y procesamiento de alimentos (en relación con las tecnologías de productos y de procesos).
- Incrementar las capacidades tecnológicas de las industrias relacionadas con la agricultura de exportación, productos animales, pesca, silvicultura, y otras, y desarrollar aun más las industrias productoras de insumos para ellas.
- Rescatar los innumerables vegetales y frutas autóctonas —con su agradable sabor y textura— y desarrollar las tecnologías necesarias para que lleguen en perfecto estado a mercados de nicho *gourmet* con altos precios.
- Definir áreas destinadas a productos “orgánicos” y establecer un sistema de otorgamiento de certificados de origen.

<sup>6</sup> En su argumentación en relación con la posibilidad de una estrategia para África basada en los recursos naturales, Walker y Jourdan (2003) insisten en la importancia de lo que denominan innovaciones laterales, es decir, aquellas cuyo origen tuvo lugar, por ejemplo, en la minería, pero que por su naturaleza genérica pueden luego ser utilizadas en otras industrias.

- Desarrollar la biotecnología orientada a la salud para la identificación de necesidades locales humanas, animales o vegetales, y para la mejora de las exportaciones relacionadas con ellas.
  - Promover las capacidades en materia de protección ambiental mediante energías alternativas, reciclaje, captura de contaminantes, entre otros.
  - Explotar los diversos tipos de turismo moderno, aprovechando todas las ventajas de la variedad de condiciones naturales e históricas existentes y utilizando modelos de negocio imaginativos.
  - Alcanzar capacidad de diseño a la medida en aditivos, catalizadores y otros químicos especializados que puedan requerir las industrias de procesos (locales o globales).
  - Impulsar una industria especializada de bienes de capital capaz de responder a las especificaciones sencillas o sofisticadas de las industrias de procesos (grandes, medianas o pequeñas).
  - Desarrollar o fortalecer industrias complementarias de programas, sistemas y otros servicios de computación (*software*) e instrumentos electrónicos igualmente capaces de responder a especificaciones de los usuarios.
  - Promover una densa red de empresas pequeñas intensivas en conocimiento (EPIC) para servir a cada una de las áreas de especialización.
  - Intensificar las direcciones correspondientes en cuanto a investigación y desarrollo (I+D) y educación.
- La dotación específica de recursos naturales y los niveles de conocimiento y experticia adquiridos por cada país señalarían las áreas preferenciales de especialización a seguir, así como los vínculos y alianzas que convenga establecer dentro y fuera de la región. Los nuevos conocimientos y la experticia requeridos para proseguir por los caminos sugeridos supondrían necesariamente el establecimiento de redes y alianzas globales, tanto con la comunidad académica y de investigación como con las corporaciones globales que lideran las industrias en cuestión. Es probable que también se requiera inversión extranjera y el establecimiento de alianzas estratégicas e inversiones conjuntas entre las CG y las empresas locales, así como entre empresas de la región.

Al evaluar el potencial para emprender una estrategia como la propuesta, conviene empezar por reconocer la gran diversidad de herencias tecnológicas en los países latinoamericanos. No obstante, hay rasgos comunes en la historia de la región que permiten realizar una evaluación gruesa y estilizada que abarque al conjunto de países a grandes rasgos:

- Mientras las plantas ensambladoras establecidas bajo el modelo de sustitución de importaciones restringían la innovación (muchas veces por obligación contractual), las actividades de exportación —con frecuencia en manos de las multinacionales— estaban actualizadas en lo tecnológico, empleaban personal local para las actividades gerenciales y técnicas, y solían practicar la innovación adaptativa.<sup>7</sup>
- Las industrias complementarias desarrolladas para suplir a las plantas de ensamblaje (como las de vidrio, papel, cartón, plásticos, empaquetado, artes gráficas, cemento, pintura, cerámica, y otras) y las básicas agroindustriales (de cerveza, leche, jugos, café, pasta, y otros) son fundamentalmente industrias de procesos que utilizan materia prima local y, por ello, requirieron adaptaciones y mejoras, aun cuando estuviesen basadas en tecnologías y equipos extranjeros.<sup>8</sup>
- La mayor parte de las redes de infraestructura de servicios, generalmente establecidas por los gobiernos, como los teléfonos, la electricidad, los sistemas de agua y desagüe, eran manejadas por personal local, para lo cual era necesario tener capacidad operacional y de mantenimiento, así como habilidad para realizar pequeñas mejoras y adaptaciones. Una vez privatizadas, las empresas extranjeras trajeron nuevas tecnologías y actualizaron al personal local tomando como base su experiencia previa.
- En algunos países el avance “aguas arriba” de la sustitución de importaciones orientado a la industria del acero, la petroquímica o los bienes de capital, se realizó con la acumulación resultante de experiencia tecnológica (*know-how*) y capacidades de ingeniería, así como de cierta capacidad de innovación.
- Más tarde, con la apertura de las economías y la llegada de la revolución informática, en la mayoría de los países se desarrollaron empresas locales para diseñar productos de *hardware* y *software* y para ofrecer integración de sistemas, mantenimiento y otros servicios.

En conjunto, esto indica que la historia común de los esfuerzos de industrialización en América Latina ha dejado como legado una cierta inclinación a las industrias de procesamiento y suficientes capacidades de

<sup>7</sup> Dada la especificidad local de la producción de materias primas (o de su extracción), algunas innovaciones importantes se hicieron *in situ*. En el Lago de Maracaibo, en Venezuela, tuvieron lugar innovaciones pioneras en perforación subacuática.

<sup>8</sup> Véanse, por ejemplo, Vera-Cruz (2006) y Dutrénit (2006) para la fabricación de cerveza y botellas en México.

TIC como plataforma mínima de experticia tecnológica para esta estrategia. Sin embargo, la propuesta descansa en un gigantesco esfuerzo en educación, capacitación y aumento de la capacidad tecnológica a todo lo largo del espectro aludido.

Desafortunadamente, exceptuando el turismo y algunos sectores agrícolas, la mayoría de las industrias de procesos no son intensivas en mano de obra, sino más bien en capital y capacidades. Más aún, la reorientación propuesta las haría incluso más intensivas en conocimiento. Por lo tanto, la estrategia demanda un esfuerzo complementario para promover algunas industrias de alto empleo (construcción, salud, servicios personales). Pero eso no sería suficiente.

Los temas relativos a la distribución del ingreso y la pobreza están en la palestra debido a la polarización social experimentada por los países emergentes exitosos como China y la India. Es bien sabido que América Latina ha presentado tradicionalmente una distribución muy polarizada del ingreso, así como una marginación social en el campo y en las barriadas alrededor de las principales ciudades. Estos rasgos empeoraron durante la “década perdida” generando descontento social, resentimiento y vivos deseos de cambio. Cualquier estrategia de crecimiento que no reconociera esta cruda realidad sería socialmente inaceptable y políticamente inestable.

El objetivo del desarrollo debe ser el promovido por Fernando Fajnzylber en la CEPAL en 1990, en la publicación *Transformación Productiva con Equidad*.<sup>9</sup> Este autor ya había señalado que el crecimiento en Asia y el sur de Europa durante los años setenta había reducido las inequidades, mientras la mayoría de los países latinoamericanos habían crecido con gran desigualdad en la distribución del ingreso.<sup>10</sup> Es interesante notar que, durante su proceso de convergencia en el desarrollo (*catching-up*), los cuatro “tigres asiáticos” establecieron

programas educativos universales masivos con una fuerte orientación técnica y desarrollaron progresivamente una distribución del ingreso más equitativa. Ambas prácticas siguen vigentes luego de los logros en crecimiento y desarrollo.<sup>11</sup>

A lo largo del análisis se sostendrá que el logro del doble objetivo de elevar la base de la pirámide junto con el crecimiento en la vanguardia de la economía se ha hecho viable, precisamente en virtud de las oportunidades que brinda el actual paradigma.

Para ello hace falta el establecimiento de una estrategia dual o un “modelo dual integrado”. Por una parte, estaría la consecución del dominio tecnológico (la especialización profunda) en las industrias basadas en recursos naturales hasta alcanzar posiciones sólidas en los espacios del mercado global; por otra, el desarrollo de la capacidad de creación de riqueza en cada rincón del territorio para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, apalancando las ventajas locales y apuntando a nichos de mercado (globales, nacionales o locales). En la primera parte de la estrategia el objetivo es la competitividad; en la segunda, la competitividad se convierte en un medio para lograr el bienestar de la población involucrada. La primera se orienta al crecimiento “desde arriba”; la segunda al crecimiento “desde abajo”. Los sectores impulsados en la primera serían los motores del crecimiento de la economía; los desarrollados en la segunda serían abordados como medios para salir de la pobreza.

En la última sección se afirmará que las dos vertientes del modelo dual deben ser aceptadas por la sociedad e integradas ideológicamente, pero que su promoción requerirá instituciones separadas. Se discuten a continuación cómo las tres hipersegmentaciones características del proceso globalizador abren oportunidades en ambas mitades de esta estrategia dual.

<sup>9</sup> CEPAL (1990). Véase también CEPAL (2008).

<sup>10</sup> Fajnzylber (1990), gráfico 1, p. 12. El tema se mantiene en la agenda cepalina, con especial referencia a la heterogeneidad estructural como fuente de la magnitud y persistencia de la desigualdad. Al respecto, véase, por ejemplo, Infante y Sunkel (2009).

<sup>11</sup> La República de Corea, Singapur y la Región Administrativa Especial de Hong Kong están entre los 28 primeros países (con resultados mayores de 0,9) en el índice de desarrollo humano (PNUD, 2007).

## IV

### La hipersegmentación de los mercados Oportunidades en ambas mitades del modelo dual

La revolución de las TIC ha traído consigo la infinita fragmentación de todos los mercados, no solamente en la manufactura, sino también en las materias primas y en los servicios, por lo que la noción de producto básico (*commodity*) se aplica ahora a muchas manufacturas, desde los teléfonos celulares y las computadoras de mesa hasta las franelas y los refrigeradores, mientras que la idea de nicho de “especialidad” se relaciona ahora frecuentemente con segmentos de materias primas como ciertos tipos *premium* de café o de aceros especiales.

En cada caso, el segmento de los *commodities* es simplemente la versión del producto en volúmenes muy elevados del modelo más sencillo y de bajo costo, una vez que ha alcanzado cierto grado de madurez. El margen de beneficio de los *commodities* industriales es muy exiguo y la producción con ventajas comparativas es absolutamente indispensable para alcanzar el éxito. Por otra parte, muchos mercados de materias primas tienen capas superiores cuyas calidades especiales les confieren un valor adicional en el mercado, llegando en algunos casos a convertirse en semimonopolios de precios elevados y relativamente estables (Kaplinsky, 2005). Lo mismo puede decirse, naturalmente, de los servicios y productos industriales hechos a la medida, los de marca o los organizados en modelos de negocio creativos. En la figura 2 se presenta un mapa de la segmentación de los mercados, indicándose las dos direcciones principales de la diferenciación, la proporción relativa de los márgenes de beneficio en cada una y cómo estos se obtienen y protegen. En la figura 3 se ofrecen algunos ejemplos ilustrativos y se indican las direcciones a seguir para mejorar el posicionamiento en el mercado.

Una de las consecuencias de esta compleja estructura de los mercados es tener que pasar de considerar a la “industrialización” como cima del desarrollo a la necesidad de acuñar un término como “tecnologización” para referirse a las posiciones más ventajosas en los mapas globales del mercado (por ejemplo, el movimiento desde los productos o servicios “básicos” hacia las posiciones angulares del esquema, relativas a lo “especial”, lo “único” o “a la medida” como se aprecia

en la figura 3). Esto, junto con el aumento del precio de las materias primas provocado por el avance de la globalización, puede contribuir a eliminar o disminuir de manera significativa la desventaja tradicional de las materias primas.

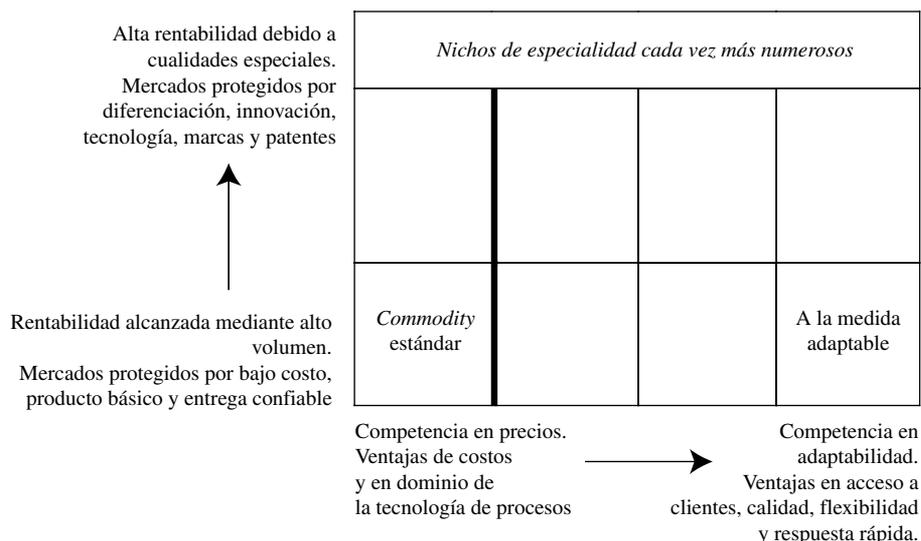
Otra consecuencia de esta estructura caleidoscópica es la abundancia de espacios para la coexistencia de las PYME con corporaciones gigantes, y para que los productos tradicionales puedan aspirar a incorporarse al mercado mundial junto con los de alta tecnología. Por lo anterior, apostar al mercado adecuado no es solo un prerequisite, sino también una rica posibilidad tanto para los sectores que crecen “desde abajo” como para los que crecen “desde arriba”.

Más aún, debido a esta hipersegmentación la forma usual de agrupar sectores industriales en la época de la producción en masa se hace inadecuada. En lugar de clasificar por tipo de producto o proceso de producción, la agrupación sectorial de industrias se hace ahora con frecuencia en función de los mercados de destino. Un empresario de telas producidas y tratadas para la confección de velas para barcos ya no pertenece a la industria textil, sino a la de los deportes y el ocio. Una empresa especializada en zapatos para diabéticos se clasificaría entre las industrias de la salud y así sucesivamente. Las industrias de los deportes y el ocio, el entretenimiento, la protección ambiental, la salud y las industrias creativas se reconocen como categorías cada vez más relevantes. Típicamente, estas nuevas industrias ofrecen oportunidades más lucrativas y protegidas para los productores especializados, así como canales de distribución especiales.

Un aspecto particularmente útil de la diversidad de los mercados es la apertura de oportunidades para producir a mucho menor escala. En tiempos del paradigma de la producción en masa, la producción debía ser de varios contenedores o de varias toneladas mensuales para considerar siquiera la posibilidad de exportar. Ni los sistemas de transporte ni los de distribución estaban orientados al manejo de pequeñas cantidades de producto alguno. Hoy día existen innumerables tiendas especializadas en productos de “nichos” globales; los supermercados y las tiendas de departamentos incorporan a su negocio la oferta de una

FIGURA 2

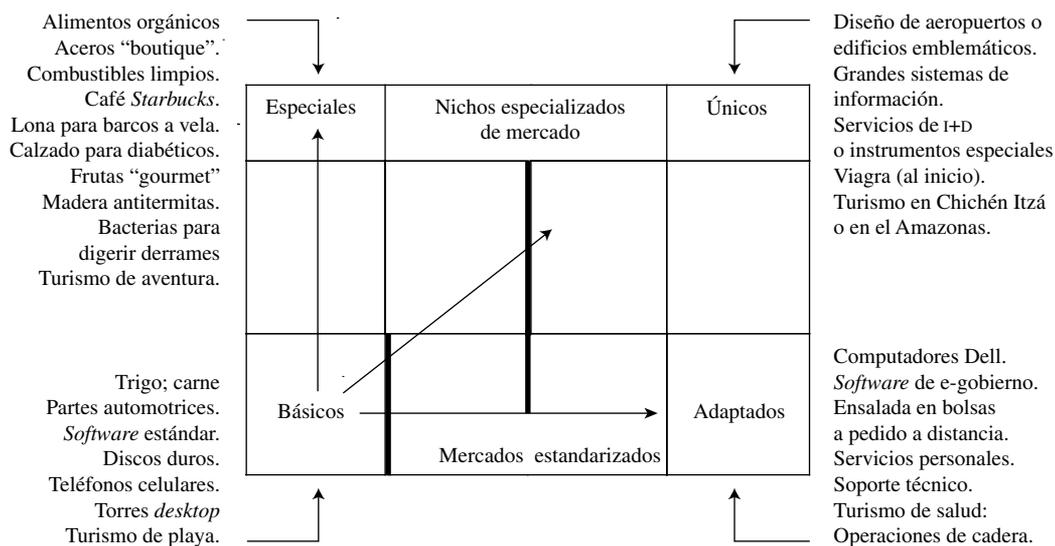
**La hipersegmentación de los mercados bajo el paradigma de las tecnologías de la información y las comunicaciones**



Fuente: elaboración propia.

FIGURA 3

**Ejemplos de posicionamiento**



Fuente: elaboración propia.

amplia variedad de especialidades; a su vez, el servicio global de encomiendas (*courier*) ha desarrollado sistemas muy eficientes de transporte y entrega de cualquier cosa con cualquier frecuencia a precios relativamente decrecientes. La innovación en esta dirección ya comenzó y está teniendo una demanda en aumento.

En este nuevo mundo donde proliferan los nichos de mercado, la gama de productos es extremadamente amplia y va desde los más tradicionales hasta los de tecnologías más complejas e intensivas en conocimiento. Hay nichos para la cerámica artesanal y para equipos de diagnóstico biotecnológico. Los servicios de larga distancia van desde los centros de llamadas hasta la interpretación de datos geológicos; los servicios locales “tercerizados” comprenden desde la preparación de comidas hasta la protección de datos; las exportaciones especializadas incluyen desde excelentes mermeladas o

quesos locales hasta servicios de detección de fallas en sofisticados equipos de procesos; las ofertas turísticas incorporan desde una aldea en los Andes organizada como una “experiencia local” o una excursión de observación de aves en la selva tropical, hasta una conferencia en un centro de tecnologías complejas ubicado en un hermoso paraje; las actividades de protección ambiental ofrecen desde productos “orgánicos” certificados hasta el uso de bacterias especialmente desarrolladas para “digerir” derrames petroleros. La variedad es tan amplia como la diversidad de condiciones locales; los límites los pone la imaginación emprendedora.

Otra noción valiosa para identificar las nuevas oportunidades es la de “glocalización”. Esta se refiere tanto a la adaptación de productos globales a las condiciones locales como a la identificación de productos locales con potencial global.

## V

### La hipersegmentación de las redes de valor Estrategias y políticas para aprovechar las ventajas mutuas

Existen muchos tipos de redes de valor, desde las coordinadas por una corporación global productora (como IBM, Toyota, Telefónica o Zara), pasando por las redes de proveedores de las CG puramente comerciales —controladas por empresas distribuidoras (*buyer-driven*) como Walmart o TESCO— hasta los distritos industriales formados localmente para vender globalmente.<sup>12</sup> Lo que tienen en común es la combinación de la autonomía de cada elemento con el poder de coordinación sobre toda la red. En el caso de las CG, el centro define los objetivos y los grados de autonomía de los elementos; en el caso de las asociaciones de productores independientes, son los elementos los que definen la estrategia y las atribuciones del núcleo común. Estos últimos a veces llegan a formar parte de la red de una CG.

Es importante notar que en estas estructuras el grado de competitividad se define más a nivel de la red que al de cualquiera de sus componentes. En consecuencia, las relaciones dentro de la red serán evaluadas según la contribución de cada componente al conjunto.

El vínculo entre esta contribución y la distribución relativa de los beneficios a lo largo de la red está, por supuesto, marcadamente mediado por el poder relativo y la información sobre la red y los mercados poseída por cada participante (Schmitz, 2004).

Las empresas aisladas no lo pasan bien en el paradigma de las TIC. Las relaciones a distancia con proveedores, clientes y competidores, características del paradigma de producción en masa, dejaron de dar buenos resultados y hasta pueden amenazar la supervivencia. Este hecho está en la base del éxito de las estrategias de formación de aglomeraciones productivas (*clusters*) y de franquicias en el mundo entero, así como también de los programas de los gobiernos y las agencias internacionales para promover diversas formas de asociación destinadas a compartir costos, o realizar conjuntamente las actividades de entrenamiento o mercadeo global. Ello también explica la formación de *clusters* estables o consorcios para ayudar a sobrevivir a industrias ya establecidas o generar nuevas actividades productivas en áreas empobrecidas. Igualmente subyace a los intentos de muchas empresas en América Latina por convertirse en proveedoras de CG comerciales o productivas, con diferentes niveles de éxito.

<sup>12</sup> En relación con las redes impulsadas por productores o compradores (*producer o buyer-driven*), véanse Gereffi (1994) y Gereffi y Kaplinsky (2001). Con respecto a las redes locales, véase Schmitz (2004).

Con esta discusión sobre la segmentación de los mercados se pretende dejar en claro que mientras más cerca se encuentre un producto o servicio de la esquina de los *commodities* del mapa de los mercados, mayores serán la presión de los precios y la exigencia de una calidad estándar estable y básica con mínimas desviaciones respecto de las especificaciones y los tiempos de entrega. Cuanto más especial sea el producto o servicio o incorpore mayor valor de conocimiento, tanto mayor será el poder de negociación del proveedor.

Es cierto que en algunos países de la región se disfruta de ciertas capacidades o tradiciones únicas, capaces de representar una especialidad valiosa, o de algunos especialistas o innovadores altamente reconocidos en condiciones de exigir un valor adicional (*premium*) por su trabajo. Pero es probable que la mayoría deba comenzar el proceso de aprendizaje desde la base para luego intentar reubicarse innovando “hacia arriba” y lateralmente para apuntar a productos o servicios de nicho. Ello sugiere la conveniencia y necesidad de diseñar y establecer los mecanismos de apoyo adecuados, especialmente para la mitad “desde abajo” de la estrategia.

Pero quizás la discusión sobre las condiciones para incorporarse a redes es más relevante para la mitad de la estrategia “desde arriba” relativa a los motores del crecimiento, que en última instancia es la que financia a la otra mitad. En la literatura sobre gerencia se ha estudiado ampliamente el comportamiento de las CG, analizando cómo sus estructuras están cambiando y difundiéndose en todo el mundo, cómo toman decisiones y cómo compiten; y en la literatura sobre el desarrollo se ha venido examinando cómo les va a las empresas y regiones que efectúan el trabajo tercerizado.<sup>13</sup> En este artículo solo se pueden tocar aquellos aspectos de particular relevancia para la propuesta en discusión.

La compleja red geográfica de una CG está formada por una enorme variedad de relaciones con las empresas y el personal de todos los países involucrados. La corporación misma se extiende por todo el globo. En el exterior no solo se ubica a los gerentes regionales, sino también a ciertos gerentes globales para aprovechar mejor ciertas ventajas locales específicas. Muchas unidades de producción están situadas geográficamente de manera de aprovechar al máximo las diversas venta-

jas y, cada vez más, algunas de las unidades de apoyo (*staff*) se han esparcido por diversos países, incluidas las secciones de los departamentos de I+D. Esto y la mayor autonomía e incentivos para innovar dados a las subsidiarias locales abren espacios para las negociaciones mutuamente beneficiosas con los gobiernos anfitriones, a fin de elevar la calidad del empleo y de las actividades desarrolladas localmente.<sup>14</sup> En las redes de las CG hay dos tipos de trabajadores globales: el personal en el exterior (*off-shore*) y el personal tercerizado (*out-source*). Este último es el que trabaja para las empresas locales pertenecientes a la red mediante algún tipo de alianza o contrato; mientras que el primero está “adentro” de la CG y en su nómina.

El personal local de “adentro” recibe un salario igual (o algo inferior) al del personal del país de origen de la empresa, pero generalmente mayor que el normal en el país anfitrión. Puede también beneficiarse de niveles de seguridad social que despiertan lealtad y fidelidad. Ni siquiera las llamadas “maquilas”, como en el norte de México, siguen ya el modelo de trabajo basado en rutinas mínimas de entrenamiento. Las empresas se han visto en la necesidad de involucrar a los trabajadores en el aprendizaje del control de calidad, la mejora continua y la flexibilidad.<sup>15</sup> Más aún, el aumento de la proporción del trabajo en estas condiciones, a medida que se incrementan las nuevas inversiones extranjeras en la misma región, puede terminar marcando el ritmo de los aumentos salariales y los niveles de educación y entrenamiento esperados en la zona.

Por otra parte, mientras más unidades de una CG haya en un país o localidad particular, mayor será la demanda de servicios y las oportunidades de subcontratación en la misma localidad, dependiendo por supuesto del tipo de unidades y de las condiciones locales.

Por razones obvias, las industrias basadas en recursos naturales han tenido que ubicarse en el exterior y tienen décadas de experiencia en un cierto modo de funcionamiento. Típicamente mantienen el control de las actividades medulares y emplean personal local en la medida de lo posible en cada nivel. Cuando necesitan tercerizar un trabajo de alta tecnología tienden a recurrir a CG de servicios, las que también puede que empleen personal local. Por esta razón, la mayoría de los países latinoamericanos con energía o recursos minerales cuentan con un importante número de profesionales de alto nivel en ingeniería y gerencia con experiencia en esas industrias, capaces de asumir algunas actividades

<sup>13</sup> En la gerencia véanse, por ejemplo, Berger (2006) y Garten (2000); por parte del desarrollo véanse Gereffi y Kaplinsky (2001), Giuliani, Pietrobelli y Rabellotti (2005), Humphrey y Schmitz (2004). Para la integración de sistemas, véanse Prencipe, Davies y Hobday (2003) y Hobday, Davies y Prencipe (2006). Para la noción de redes de producción global y la tercerización no solo de la producción, sino también de la innovación, véanse Ernst (2000) y Ernst y Kim (2002).

<sup>14</sup> Véase Marín (2007).

<sup>15</sup> Véase Dutrénit y Vera-Cruz (2007) sobre las maquilas mexicanas.

como subcontratistas. Siempre ha habido una marcada resistencia a utilizar las empresas locales, aunque esto se podría atribuir parcialmente al legado del modelo de la industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) y a la resultante actitud laxa en cuanto a productividad y dominio tecnológico (Pérez, 1996).

En las nuevas condiciones es probable que las políticas para facilitar la “componentización”<sup>16</sup> de las redes de valor, de acuerdo con las CG presentes localmente, puedan funcionar en forma de acuerdos de suma positiva. Por otra parte, el aumento de la demanda provocado por la globalización está exigiendo más y más inversión en materias primas y generando una demanda creciente a las empresas de servicios (Gurlit, Mencarini y Montealto, 2007). Esto presionará a las compañías globales de servicios para el traslado de personal experimentado a las nuevas zonas de operación y abrirá oportunidades para empresas locales competentes.

Las nuevas relaciones de tercerización —sean en las CG de materias primas, en la fabricación aguas abajo o en las industrias de procesos— no funcionan necesariamente a distancia y con enorme presión de precios, como en el pasado. La relación con los proveedores en la red de valor varía, por supuesto, pudiendo ir desde los viejos modos de relación que presionan sobre los precios hasta la colaboración de alto nivel y calidad, a medida que el producto o servicio pasa de tener bajos requerimientos de adiestramiento a poseer mayores niveles de intensidad en conocimientos e innovación. En el extremo superior del espectro puede haber una pronunciada interacción técnica, información compartida, contratos muy bien remunerados y hasta cofinanciamiento de innovacio-

nes. La idea de la estrategia al respecto sería facilitar el proceso de ascenso a posiciones altas en las redes de valor, reconociendo que llegar a esos niveles puede requerir un escalamiento gradual y que las posiciones más bajas crean más empleo y ofrecen oportunidades para la acumulación de capacidades. El objetivo final sería ampliar y enriquecer el perfil de adiestramiento, así como el de las exportaciones.

El comportamiento actual de las CG en relación con la sociedad local y el ambiente no es tan descuidado como lo fue en muchos casos en el pasado. La tendencia a la responsabilidad social corporativa, tanto en el trato con el personal como con las comunidades aledañas y respecto del ambiente, está aumentando y probablemente se seguirá extendiendo. Este cambio ha sido quizás más ostensible en aquellas industrias en que la creatividad es el factor determinante de la competitividad, por lo que la satisfacción del personal es indispensable; pero también se ha hecho importante en las industrias de bienes de consumo expuestas a la transparencia de la Internet, de la que puede depender su imagen. Sin embargo, aun en casos como la minería, donde la distancia geográfica actúa como un escudo contra la visibilidad del comportamiento y los clientes son grandes empresas en lugar de consumidores, la responsabilidad corporativa se ha traducido en aumento de la productividad y por lo tanto tiende a difundirse como la mejor práctica normal (Warhurst, 2005). Dicho esto, sigue siendo responsabilidad de las organizaciones gubernamentales tanto nacionales como locales asegurar la preservación y la mejora del ambiente natural y humano. La información sobre los estándares de prácticas responsables de negocios, establecidas por las empresas líderes en estos campos, puede modificar las expectativas y dar forma a negociaciones realistas, mutuamente beneficiosas. También la creciente competencia por las materias primas entre Asia y Occidente tenderá a fortalecer el poder de negociación de quienes las poseen.

<sup>16</sup> Este término se está utilizando en lugar de “desagregación” porque el proceso es más fino, es decir, no es solo por “partes” sino que llega hasta los “componentes” de las partes.

## VI

### La hipersegmentación de las tecnologías La especialización tecnológica y su coexistencia con los métodos tradicionales

Las dicotomías han dejado de ser útiles para entender las nuevas prácticas óptimas bajo el paradigma de las TIC. En materia tecnológica hay un movimiento combinado de “componentización” y reintegración. Cuando todos los componentes del conjunto se han diferenciado y especializado, estos vuelven a unificarse para interactuar en una red mucho más dinámica. Y el proceso es de naturaleza fractal, porque cada segmento especializado es, a su vez, componentizado en sus partes constitutivas.

En su proceso de reestructuración, la CG determina sus “competencias medulares” (*core competencies*), es decir, las que son el núcleo de su posición en el mercado y de su estrategia hacia el futuro.<sup>17</sup> Es en estos aspectos medulares donde las CG concentran su propio dominio tecnológico y sus esfuerzos de innovación. Las otras actividades son finamente segmentadas y analizadas en términos de las capacidades tecnológicas requeridas y luego, según sea el caso, pasan a ser tercerizadas bajo contrato o compradas a proveedores escogidos, cuya competencia sea en ese componente. Estos, por lo tanto, desearán alcanzar el dominio tecnológico pleno en ese aspecto particular y serán capaces de innovar en él. De tal manera que, a través de la componentización, la tercerización y la construcción de esta compleja red de valor, la CG está también construyendo una estructura innovativa a todo lo largo y ancho de la gama de actividades involucradas.

En esta estructura se abren muchas oportunidades para las empresas pequeñas intensivas en conocimiento (EPIC), tanto para el suministro cara a cara como para los servicios digitalizados a distancia. De hecho, la naturaleza del proceso globalizador genera mercados para las EPIC en cada localidad, en la medida de su expansión. A su vez, la existencia de un tejido competente y confiable de servicios intensivos en conocimiento incrementa la competitividad de todos los usuarios de la localidad y sirve para atraer ulteriores inversiones nacionales y extranjeras que continuarán fortaleciendo la red de EPIC.

Hay también amplios espacios para proveedores competentes de bienes y servicios estándar o semiestándar, con dominio suficiente de los procesos tecnológicos de mejoramiento continuo de calidad y productividad.

Ninguna de estas oportunidades aparece automáticamente. Exigen persistencia, tiempo y esfuerzos dirigidos a la construcción de las capacidades requeridas para desempeñar esos roles (posiblemente comenzando por el trabajo en mercados menos exigentes), así como el desarrollo de la capacidad de negociar una posición favorable.

Por su parte, las grandes empresas exportadoras nacionales dispuestas a convertirse en grandes CG competitivas también tendrán que desarrollar su capacidad de componentizar y tercerizar, mientras se afianzan en el dominio de las tecnologías medulares, en su mejora y en la innovación constante.

Aunque aquí no hayan sido mencionadas con frecuencia, es importante destacar que las industrias de electrónica, *software* y telecomunicaciones, así como los servicios de Internet, constituyen de hecho la plataforma básica para la competitividad de las organizaciones en red y para la participación efectiva en la economía global. En el período actual, el éxito de cualquier estrategia bajo la lógica del paradigma de las TIC requiere contar con telecomunicaciones eficientes a bajo costo y disponibilidad de servicios de *software* y sistemas altamente competentes, así como con EPIC de mantenimiento y seguridad. Los países latinoamericanos, en su mayoría, ya han avanzado un buen trecho en este camino. Las políticas para intensificar este proceso deberían encontrar el terreno abonado para lograr acuerdos entre los participantes.

Un rasgo particular de las TIC es la naturaleza intangible de muchos de sus productos y servicios. Esto hace posible la tercerización de la mayoría de los servicios internos de oficina, incluidos los centros de llamada a cualquier parte del planeta donde un emprendedor competente y responsable ofrezca el servicio. Lo mismo se puede decir de los servicios de traducción y de interpretación de datos complejos digitalizados en cualquier campo (geología, medicina, biología, finanzas, climatología, y otros), siempre y cuando los especialistas adecuados estén disponibles.

<sup>17</sup> Prahalad y Hamel (1990) introdujeron el concepto de competencias medulares (*core competencies*).

El otro aspecto de los productos intangibles es la posibilidad de iniciar innovaciones ambiciosas en servicios intangibles en cualquier país, para luego globalizarlas si tienen éxito. Ese fue el caso de Skype, por ejemplo, donde la pequeña Estonia ha jugado un rol importante. Las especificidades de conocimiento o de lengua también pueden generar nichos en los mercados locales o globales. En el Brasil hay decenas de sitios web equivalentes a los sitios en inglés Web 2.0, aprovechando la publicidad en lengua portuguesa, por lo que pueden llegar a las colonias del viejo imperio portugués. El mundo “hispanohablante” también se ha desarrollado en la web y todavía le queda un largo trecho por recorrer en esa dirección (incluidos en su universo de usuarios potenciales los hispanos en los Estados Unidos).

Otro rasgo útil del paradigma de las TIC es la coexistencia de una diversidad mucho mayor de tecnologías y escalas de cuanto fue posible en tiempos de la producción en masa, como consecuencia de la hipersegmentación de los mercados. Esto abre innumerables oportunidades para la mitad del crecimiento “desde abajo” de la estrategia dual. El café orgánico cultivado a la sombra, recogido a mano y tostado siguiendo métodos tradicionales y con garantía de origen, se vende en tiendas *gourmet* a precios muy altos (*premium*), mientras el café recogido mecánicamente es la variedad *commodity* de bajo costo a la venta en los supermercados (donde se venderá también la variedad *gourmet*). No hay exclusión ni marginación de una tecnología por otra, ni tampoco homologación de precios, sino más bien un proceso de diferenciación por calidades y una gama de precios capaz de reconocer esas diferencias.

Por otra parte, las TIC hacen posible la adaptación del producto al cliente llegando hasta el nivel del consumidor individual. Esta forma de “producción artesanal de alta tecnología” o, cuando se lleva a cabo

en volúmenes elevados, de lo que podríamos llamar “productos masivos adaptables” (*mass customization*), es una de las muchas viejas dicotomías superadas por fusión en este paradigma.<sup>18</sup>

Es inmenso el espectro de oportunidades para ir en nuevas direcciones y comercializar productos en cantidades relativamente pequeñas. Ese es el camino tomado por la innovación en nuevas fuentes y sistemas de energía; esa fue la manera como las aerolíneas de bajo costo entraron en la industria y también los intentos por crear productos para la llamada “base de la pirámide” (Prahalad, 2004). Una innovación particularmente sorprendente con la que se rompe la trayectoria de la industria automotriz en las últimas décadas es el automóvil ultrasimple de 2.500 dólares desarrollado por Tata Motors en la India. Al mismo tiempo, en California están entrando en el mercado autos eléctricos ultraavanzados, extremadamente costosos, elaborados por empresas nuevas, como Tesla, en competencia con las grandes.

Ha llegado la hora de las tecnologías “adecuadas” o “apropiadas” buscadas durante tanto tiempo. Sin embargo, el concepto debía esperar por un paradigma tecnológico capaz de manejar la coexistencia de diferentes niveles de productividad y sofisticación tecnológica, sin tener que homogeneizar el precio o los mercados. Esto se ha vuelto viable en gran medida por la facilidad con que las herramientas informáticas permiten manejar el control de inventarios comerciales y otros procesos administrativos, independientemente de cuán grande sea su volumen, cuánta su variedad o cuán frecuentemente cambien en el tiempo.

---

<sup>18</sup> Hemos sido testigos de la proliferación de términos fusionados, más bien feos, pero plenos de significado, como “coopetencia” o la ya mencionada “glocalización”.

## VII

### Las semillas del futuro Usar las oportunidades para prepararse a avanzar con la innovación tecnológica

La elección de un camino basado en la utilización de los recursos naturales para la tecnologización de la producción en América Latina tiene una ventaja adicional preñada de posibilidades futuras.

La revolución de las TIC está ahora entrando en el período de despliegue, cuando su poder para aumentar la productividad y facilitar la innovación se difunde hacia todas las demás industrias.<sup>19</sup> Es también el tiempo de gestación de la próxima revolución. Es muy posible que las industrias revolucionarias del futuro sean alguna combinación de biotecnología, nanotecnología, bioelectrónica, nuevos materiales y nuevas energías, en función de las rupturas tecnológicas que se puedan producir y probablemente moldeadas por la creciente preocupación ambiental.

Todas esas tecnologías pueden ser ubicadas en términos gruesos dentro de la categoría de industrias de procesos. Durante el período de gestación actual estas tenderán a desarrollarse en conexión con algunas de las industrias líderes existentes. Los nuevos materiales encontrarán cada vez más usos en las industrias de fabricación, la nanotecnología en superficies, electrónica, cosméticos, productos de salud y otros. También pueden influir en la producción de materias primas, como en el caso de las bacterias especiales para la lixiviación en la minería o para eliminar contaminantes y derrames; los aditivos químicos para agregar cualidades particulares a

la madera o servir como catalizadores en el refinamiento de petróleo y la petroquímica; los procesos para el control natural de plagas en la agricultura orgánica; y así sucesivamente.<sup>20</sup>

Si los ritmos históricos sirven como guía, la transición a esa nueva revolución podría ocurrir dentro de dos o tres décadas. Pero cualquiera sea el marco temporal, en América Latina puede comenzar ahora un proceso de elevación de sus capacidades a fin de alistarla para entrar en la próxima revolución utilizando sus actividades de exportación basadas en recursos naturales como plataforma para la innovación de avanzada y como fuente de financiamiento.

Es importante recordar que el Japón y los “tigres asiáticos” adquirieron su experiencia inicial ensamblando transistores y equipos electrónicos desde los años cincuenta y especialmente durante los sesenta y comienzos de los setenta. En esos tiempos, los componentes se usaban en los productos típicos de la revolución de la producción en masa: radios, televisores, tocadiscos, y otros, para los cuales las versiones portátiles constituían una innovación de expansión de mercados. Esto colocó a esos países en una posición ventajosa en términos de experiencia y capacidades cuando el microprocesador inauguró la revolución de las TIC. Algo similar puede tener lugar en América Latina la próxima vez, ahora no por casualidad, sino por una conducción consciente en esa dirección.

<sup>19</sup> Dicho período es la segunda mitad del proceso de difusión de cada revolución tecnológica; se inicia luego de una gran burbuja financiera y su colapso y el consecuente reacomodo institucional que históricamente se ha caracterizado por la vuelta a un papel activo del Estado en la economía. Véase Pérez (2004, pp. 74-77, 107-112 y 175-188), y Pérez (2006).

<sup>20</sup> Sobre el pensamiento estratégico en biotecnología en América Latina, véanse Hernández-Cuevas y Valenzuela (2004) y Gutman y otros (2006).

## VIII

### Una ventana de oportunidad pasajera Por qué también lo son las teorías sobre el desarrollo basado en los recursos naturales

En esta propuesta se sostiene que los recursos naturales pueden, en las condiciones actuales y posiblemente por unos cuantos años, convertirse en la plataforma para dar un salto sostenible hacia el desarrollo. Ello implica que dichos recursos pueden convertirse en objeto de tecnologización para mejorar la calidad del perfil de las exportaciones y abrir oportunidades a porciones marginalizadas de la población. Sin embargo, las dudas tradicionales acerca de las posibilidades de alcanzar un desarrollo basado en los recursos naturales pueden llevar a cuestionar su viabilidad.

No deja de ser interesante advertir que la idea de la “maldición de los recursos naturales” es muy reciente y estuvo precedida por otras teorías con otros argumentos, a veces contradictorios en apariencia. En este trabajo se sostiene que las oportunidades cambian a medida que las diferentes revoluciones tecnológicas, con sus diferentes condiciones, emergen y se propagan.

Los economistas clásicos (y la opinión popular de su época) consideraban la posesión de recursos naturales como una ventaja para el desarrollo. La idea fue confirmada —y parcialmente inspirada— por países como Australia, Nueva Zelanda, el Canadá y la Argentina, que realizaron enormes saltos hacia adelante en el último cuarto del siglo XIX sobre la base de su minería, agricultura, la carne y las exportaciones de lana. Con ello financiaron sus puertos, aeropuertos, ferrocarriles y otras redes de infraestructura. Los recursos naturales también jugaron un papel positivo en la historia económica de los países escandinavos, así como en el Reino Unido y en los Estados Unidos.

La producción de recursos naturales comenzó a ser vista como una carga para el desarrollo después del período de instalación de la revolución de la producción en masa, cuando la industria de alta productividad se volvió insaciable en su necesidad de energía y materias primas baratas y cuando los materiales sintéticos comenzaron a reemplazar uno tras otro a los naturales. A mediados de la década de 1940, cuando se iniciaba el período de despliegue de la oleada de la producción en masa,<sup>21</sup> tanto Prebisch como Singer vieron las brechas o diferenciales de

precios entre las manufacturas y los materiales como un obstáculo para el desarrollo, como en efecto lo eran (Prebisch, 1951; Singer, 1950).

Más adelante se usó la noción de “enfermedad holandesa” para referirse a la manera como las exportaciones de gas (o petróleo) determinaban la tasa de cambio del país exportador dificultando las posibilidades de la manufactura. El concepto apareció cuando los precios de la energía se dispararon en la década de 1970 y fue usado por primera vez en un artículo de *The Economist* en 1977. Más recientemente, varias hipótesis sobre la “maldición de los recursos naturales” se pusieron de moda. Algunas veces se basaron en la experiencia de violencia, guerra y corrupción en las luchas internas por el control de fuentes de riqueza como los diamantes, el oro y el petróleo; otras se fundaron en el contraste entre el auge de los “tigres asiáticos” y la década perdida en África y América Latina.

Lo que aquí se sostiene es la existencia de ciertas particularidades en las condiciones actuales, diferentes de las que originaron las teorías anteriores, con las cuales se abre una ventana de oportunidad que abre paso al desarrollo basado en recursos naturales. Sin embargo, es solo una ventana y su duración puede ser relativamente breve, quizás de una década.<sup>22</sup> Este juicio y los siguientes se basan en una valoración personal de las condiciones de viabilidad de esta propuesta.

Los siguientes son algunos de los factores que crean un contexto favorable para la iniciación ahora de la estrategia (2010-2012):

- En razón del balance oferta-demanda en el proceso de globalización, los niveles de precios de las materias primas tenderán a establecerse, casi con seguridad, por sobre los niveles históricos, aunque no desaparecerá la volatilidad. El nivel promedio

<sup>21</sup> Sobre los rasgos de los períodos de instalación y despliegue de cada oleada tecnológica, véase Pérez (2004 y 2009).

<sup>22</sup> El tiempo disponible para iniciar una estrategia con posibilidades de éxito es diferente del tiempo en que esta estrategia puede rendir sus beneficios. La República de Corea entró en la industria de semiconductores y se convirtió en un líder en chips de memoria en el momento adecuado. Diez años después no habría sido posible; sin embargo, los beneficios de esa entrada temprana y el éxito alcanzado se han multiplicado en la medida en que esa experticia ha servido como plataforma para avances ulteriores en condiciones distintas.

dependerá de las eventuales regulaciones financieras (para impedir la especulación con los *commodities*) y los reajustes de mercado.

- En la medida en que se obtengan beneficios extraordinarios, se facilitaría el llegar a negociaciones de suma positiva entre usuarios y proveedores y entre corporaciones y gobiernos con miras a utilizar parte de los beneficios e impuestos provenientes de los recursos naturales para financiar expansión de capacidad, procesamiento aguas abajo, tecnologización y mejora de las externalidades. Ello alimentaría la estrategia de desarrollo “desde arriba” (capital humano, servicios de alta tecnología, infraestructura, protección ambiental) y podría proporcionar los fondos para los proyectos de desarrollo “desde abajo”.
- La crisis financiera de 2008 ha creado las condiciones para la aceptación de un papel más activo del Estado en la economía.
- Los cambios en la conciencia ambiental, la regulación y el comportamiento corporativo todavía son incipientes, pero comienzan a profundizarse. En particular, las industrias de procesos y las corporaciones extractivas se han demorado en adoptar el paradigma global de las TIC (en lo referente a incorporar a sus redes las capacidades locales), pero ya son observables los cambios en esa dirección.
- Las grandes empresas de servicios especializados están sobrecargadas y probablemente verán con buenos ojos el ingreso de aliados locales. Con el tiempo se habrán expandido para satisfacer la demanda y las firmas que no estén “dentro” de la red (como independientes o aliadas) encontrarán mucho más difícil el ingreso.
- Los competidores potenciales en este espacio estratégico (África, Rusia, Kazajstán y otros) apenas se están iniciando en caminos similares.
- Aquellos países o regiones que se logren convertir en competidores tempranos basados en estas tendencias serán quienes ejerzan el liderazgo, y la región capaz de atraer a las CG más dinámicas habrá adquirido ventajas decisivas.

Otro elemento que coloca a los recursos naturales en un camino dinámico es la manera como la dirección

actual de la globalización está aumentando su impacto sobre el ambiente. Tanto los límites a la disponibilidad de recursos naturales como la amenaza del cambio climático van a convertirse en fuerzas clave para moldear los mercados y las tecnologías relacionadas con la energía, los materiales, el agua y los alimentos. Esto lleva a pensar que la escasez tenderá a elevar los precios de los productos naturales, convirtiendo su posesión en una ventaja aun mayor. Estos precios cambian junto con el incremento de los costos del transporte, que penalizará el traslado de las materias primas no procesadas en todo el mundo. Esto podría favorecer el procesamiento local. Al mismo tiempo, el aumento de los precios presiona a los usuarios a la utilización cada vez menor de esos materiales por unidad de producto. Esto favorecería a los materiales más finamente especificados, como es el caso de los sugeridos en esta estrategia.

El alza en los precios de los fletes conduce a reconsiderar la distribución geográfica de las actividades globalizadas y a tener en cuenta más factores al seleccionar entre ubicaciones locales, regionales o globales, dependiendo de las características de los productos y los componentes del costo. Esta tendencia abre unas oportunidades y cierra otras.

El tiempo que tardarán en generalizarse estas tendencias relacionadas con el ambiente puede ser muy corto, dependiendo de la intensidad de los efectos del calentamiento global y la regulación correspondiente. En cualquier caso, esto debería ser, desde el comienzo, un rasgo central de cualquier estrategia basada en los recursos naturales.

Finalmente, esta estrategia en su conjunto depende de un esfuerzo serio de compromiso activo y de fortalecimiento simultáneo del conocimiento y de la experiencia. El aprendizaje y la creación de capital humano toman tiempo (así como la mayoría de los proyectos de inversión). Ello supone que solo persistiendo cuanto antes en los objetivos planteados se colocará a los países de América Latina en un camino de crecimiento dinámico y a tiempo para seguirlo con éxito.

Si algo está claro es que si el aumento del ingreso por exportaciones de recursos naturales termina por convertirse en una fuente de crecimiento superficial y de incremento de las importaciones para el consumo, se habrá malgastado una oportunidad muy valiosa.

## IX

### La implementación de la visión Generación de consensos y marco institucional adecuado

Ya hay muchas empresas latinoamericanas que participan en las redes de las CG, y algunas ya están construyendo sus propias redes globales. También hay muchas iniciativas gubernamentales para promover las asociaciones entre empresas pequeñas y medianas a fin de incrementar su competitividad. Algunos países han ido mucho más allá en uno u otro aspecto de las estrategias sugeridas aquí, así como en otras direcciones. La cuestión es saber si esos esfuerzos dispersos son suficientes, si podrán rendir el máximo beneficio potencial a las empresas y a la población de sus países y si las condiciones actuales permiten que se manifieste todo el potencial existente de creación de riqueza y de innovación. Un esfuerzo concentrado en una dirección acordada podría crear mayores externalidades para todos, logrando más rápidamente los resultados requeridos con tanta urgencia.

La disyuntiva “Estado o mercado” ya está obsoleta y resulta contraproducente. Ni la planificación central ni la libre acción del mercado resuelven todo. El terreno tiene más bien que estar sesgado en favor de las grandes mayorías y estimular vigorosamente el crecimiento y el éxito de los sectores potencialmente competitivos de la economía, reforzando más aún sus ventajas. La visión consensuada resultante de un debate muy informado e intenso, con participación de los empresarios, el gobierno y la sociedad en su conjunto, podría traer consigo el máximo de cohesión, la guía más efectiva, los instrumentos facilitadores y los resultados generales más beneficiosos para los participantes locales (y globales). El objetivo sería movilizar a toda la sociedad para que los diversos actores asuman sus iniciativas siguiendo caminos que, aunque distintos, convergen en una dirección general acordada.

Entre los posibles participantes en la mesa de discusiones están los gobiernos (desde el nacional hasta los locales), las CG, las grandes empresas locales, las EPIC, las pequeñas y medianas empresas (PYME), las universidades e institutos de investigación, las ONG relevantes, las empresas consultoras, los bancos y los organismos financieros internacionales, la diáspora (especialmente de negocios e intelectuales), los medios y la sociedad en su conjunto. El objetivo es convertir en realidad la promesa de todos los juegos de suma positiva: cada uno

contribuye a aumentar el tamaño del pastel y así todos pueden incrementar los beneficios para sí.

El aprendizaje requerirá el compromiso de tres capas complementarias. Primero está el aprendizaje en el sector público, dado que solo una estructura gubernamental competente y bien articulada puede conducir una economía sofisticada moderna. Después está el sistema educativo, que deberá ser actualizado y adecuado en cuanto a los métodos y comportamientos, así como en el contenido técnico. Por último, está el aprendizaje del sector empresarial en la medida necesaria en cada caso para aumentar gradualmente sus capacidades innovativas. La colaboración entre los tres sectores —en conexión con sus contrapartes globales cuando sea necesario— hará posible tejer un “sistema nacional de innovación” fuerte.<sup>23</sup>

Conjuntamente con estos agentes, el aprendizaje deberá difundirse hacia la sociedad como opinión pública general, ayudado por la experiencia del trabajo y la educación, así como por los medios de comunicación, y contando también con el apoyo proactivo de diversas ONG y otras organizaciones.

En términos de políticas e instrumentos, las dos vertientes de la estrategia son muy distintas. Por lo tanto, el marco institucional también deberá ser dual.

En la visión de la autora, los criterios y métodos a utilizar en las dos mitades del modelo dual por ser tan diferentes requieren actitudes, comportamientos y competencias distintas e incluso instituciones e instrumentos de política diversos. Sin embargo, en ambos niveles el éxito va a requerir una cantidad suficiente de personal altamente entrenado, con las capacidades y dedicación adecuadas, así como suficiente poder para comprometer al gobierno junto con una clara comprensión de la nueva dinámica del mercado y las oportunidades que ofrece para el posicionamiento y la articulación favorables. Se requieren políticas audaces y una gran determinación para poder alcanzar el éxito. Por ello no se pueden excluir las barreras arancelarias temporales, ni los impuestos

<sup>23</sup> Esta concepción amplia del “sistema nacional de innovación”, donde se abarca a todos los agentes sociales involucrados en el proceso de innovación, fue introducida por Freeman (1987) y Lundvall (1988).

y subsidios especiales para empujar con fuerza desde abajo con la finalidad de que la población empobrecida alcance condiciones de vida decentes.

Obviamente, hay grandes diferencias entre los países más grandes y poderosos y los más pequeños, tanto en términos del potencial de recursos como en las capacidades de implementación en los sectores público y privado. A este respecto, algunos organismos regionales y multilaterales podrán contribuir con apoyo técnico y financiero, y los países más poderosos podrán establecer mecanismos para servir como polos dinámicos ayudando a halar a los más pequeños.

Más allá de los tamaños relativos y los niveles previos de desarrollo, hay muchos otros factores relacionados con el poder y capaces de influir en la viabilidad de la estrategia general, pudiendo dar como resultado diferencias incluso más pronunciadas entre países. Las condiciones de la producción y de los mercados son muy diferentes para las empresas locales y las extranjeras, para las minerales y la energía o la agricultura, para la ganadería, silvicultura y acuicultura, en los casos donde la propiedad y el control de la producción están concentrados o dispersos, o en aquellos de mayor concentración o disgregación del comercio y los mercados internacionales. Las condiciones también serán distintas de acuerdo con la proporción de la cadena de valor que esté (o pueda estar) en el territorio, según el mayor o menor peso relativo de las actividades intensivas en conocimiento versus las de rutina, y así sucesivamente. La diversidad de condiciones definirá la necesidad de políticas adecuadas en cada caso, aun teniendo el mismo objetivo general.

Sin embargo, la pregunta crucial que puede construir o destruir la estrategia es si hay fortaleza o potencial en las instituciones para promover consensos, aplicar medidas audaces y mantener las políticas, o aplicar las regulaciones o impuestos y evitar el fracaso de la “captura” o de la corrupción o de ambos.

Pero no hay que hacerse ilusiones. Una estrategia como esta encontrará resistencia de ambos lados del espectro ideológico y político. Habrá objeciones tanto acerca del papel del Estado como sobre el papel de las CG en el proceso; habrá dudas acerca del potencial

de crecimiento basado en los recursos naturales, así como sobre las capacidades locales de innovación. Por ello, habría que garantizar que los debates fuesen enriquecidos con abundante información. Mientras más conocimiento se tenga sobre lo que está ocurriendo en otras partes del mundo (e incluso en la misma América Latina) en innovación y cooperación y en el desarrollo de nichos en recursos naturales, menos prejuicios habrá que enfrentar y desmontar.

En conclusión, en este trabajo se ha sostenido la necesidad de no desperdiciar una ventana de oportunidad existente en la actualidad, que es particularmente adecuada para la dotación en recursos naturales y la experiencia histórica de América Latina. Esta ventana consiste en el aprovechamiento de la hipersegmentación de los mercados, las actividades y las tecnologías típicas del paradigma de las TIC y su aplicación aun más profunda en las industrias de procesos basadas en recursos naturales. Esto sería facilitado por el probable aumento de los niveles promedio de precios de esos recursos a causa del crecimiento globalizado. Utilizando una parte del incremento de los ingresos para mejorar tecnológicamente el perfil de las exportaciones y fomentar las capacidades de la población para crear riqueza, la región puede especializarse en materiales hechos a la medida del cliente, alimentos sofisticados y otros productos naturales, mientras se prepara para un buen posicionamiento en la próxima revolución tecnológica. La estrategia puede servir tanto para la competencia en la punta de los mercados globales, como para sacar a la población de la pobreza mediante la creación de aglomeraciones productivas (*clusters*) orientadas a especializaciones de “nicho” a todo lo largo y ancho del territorio.

Cada vez más se está practicando y entendiendo la innovación en todos los aspectos de los negocios como el camino hacia el éxito. Ha llegado la hora de hacer otro tanto en el sector público como agente y facilitador del cambio, repensando, reorganizando e innovando para el máximo beneficio de la población. Por supuesto, el éxito de una estrategia como la propuesta dependerá en buena medida de la adopción de liderazgos con determinación y de la más amplia creatividad institucional.

## Bibliografía

- Bazan, L. y L. Navas-Aleman (2004), "The underground revolution in the Sinos Valley: a comparison of upgrading in global and national value chains", *Local Enterprises in the Global Economy*, Hubert Schmitz (comp.), Cheltenham, Edward Elgar.
- Bell, Martin (2006), "Time and technological learning in industrializing countries: how long does it take? How fast is it moving (if at all?)", *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1/2/3, Londres, Inderscience Publishers.
- Berger, Suzanne (2006), *How We Compete: What Companies Around the World Are Doing to Make It In Today's Global Economy*, Nueva York, Currency-Doubleday.
- Bisang, Roberto y otros (comps.) (2006), *Biología y desarrollo*, Buenos Aires, Prometeo.
- 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.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G.1601(SES.23/4)), Santiago de Chile.
- Dutrénit, G. (2006), "Instability of the technology strategy and building of the first strategic capabilities in a large Mexican firm", *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1/2/3, Londres, Inderscience Publishers.
- Dutrénit, G. y A.O. Vera-Cruz (2007), "Triggers of the technological capability accumulation in MNCs' subsidiaries: the maquilas in Mexico", *International Journal of Technology and Globalisation*, vol. 3, N° 2/3, Londres, Inderscience Publishers.
- Ernst, Dieter (2000), "Global production networks and the changing geography of innovations systems: implications for countries", *East-West Center Working Paper Economics Series*, N° 9, Honolulu, East-West Center, noviembre.
- Ernst, Dieter y Linsu Kim (2002), "Global production networks, information technology and knowledge diffusion", *Industry and Innovation*, vol. 9, N° 3, Londres, Routledge.
- Fajnzylber, Fernando (1990), "Industrialización en América Latina: de la 'caja negra' al 'casillero vacío', serie 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.
- Freeman, Christopher (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter.
- Garten, Jeffrey E. (comp.) (2000), *World View: Global Strategies for the New Economy*, Boston, Harvard Business Press.
- Gereffi, G. (1994), "The organization of buyer-driven global commodity chains: how U.S. retailers shape overseas production networks", *Commodity Chains and Global Capitalism*, G. Gereffi y M. Korzeniewicz (comps.), Londres, Praeger.
- Gereffi, G., J. Humphrey y T. Sturgeon (2005), "The governance of global value chains", *Review of International Political Economy*, vol. 12, N° 1, Londres, Routledge.
- Gereffi, G. y Raphael Kaplinsky (comps.) (2001), "The value of value chains: spreading the gains from globalization", *IDS Bulletin*, vol. 32, N° 3, Brighton, Institute of Development Studies, julio.
- Giuliani, E., C. Pietrobelli y R. Rabellotti (2005), "Upgrading in global value chains: lessons from Latin America clusters", *World Development*, vol. 33, N° 4, Amsterdam, Elsevier.
- Gurlit, Wieland, Eduardo Mencarini y Ricardo Montealto (2007), "Weighing the risks in South American basic materials", *The McKinsey Quarterly*, McKinsey & Company, agosto.
- Gutman, Graciela y otros (2006), "Una visión de conjunto. Las biotecnologías en Argentina: situación actual y potencialidades", *Biología y desarrollo*, Roberto Bisang y otros (comps.), Buenos Aires, Prometeo.
- Hernández-Cuevas, C. y Pablo Valenzuela (2004), "Strategies to capture biotechnology opportunities in Chile", *Electronic Journal of Biotechnology*, vol. 7, N° 2, Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- Hobday, Michael, Andrew Davies y Andrea Prencipe (2006), "Systems integration: a core capability of the modern corporation", *Industrial and Corporate Change*, vol. 14, N° 6, Oxford, Oxford University Press.
- Humphrey, John y Hubert Schmitz (2004), "Governance in global value chains", *Local Enterprises in the Global Economy: Issues of Governance and Upgrading*, H. Schmitz, Cheltenham, Edward Elgar.
- Infante, R. y O. Sunkel (2009), "Chile: hacia un desarrollo inclusivo", *Revista de la CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, abril.
- Kaplinsky, Raphael (2005), *Globalisation, Poverty and Inequality: Between a Rock and a Hard Place*, Cambridge, Polity Press.
- Kindleberger, Charles P. (1991), *Manías, pánicos y cracs: historia de las crisis financieras*, Barcelona, Editorial Ariel.
- Lundvall, Bengt-Ake (1988), "Innovation as an interactive process: from user-producer interaction to the national systems of innovation", *Technical Change and Economic Theory*, G. Dosi y otros, Londres, Pinter.
- Marin, Anabel (2007), "Thinking locally: new approaches to foreign direct investment" [en línea] <http://web.scidev.net/en/policy-briefs/thinking-locally-new-approaches-to-foreign-direct-html>.
- Nadvi, K. y Hubert Schmitz (comps.) (1999), "Industrial clusters in developing countries", *World Development*, vol. 27, N° 9, número especial, Amsterdam, Elsevier.
- Pérez, Carlota (2009), "La otra globalización: los retos del colapso financiero", *Problemas del desarrollo*, vol. 40, N° 157, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Re-specialisation and the deployment of the ICT paradigm: an essay on the present challenges of globalisation", *The Future of the Information Society in Europe: Contributions to the Debate*, R. Compano y otros, Technical Report EUR22353EN, Comisión Europea, noviembre [en línea] [http://www.carlotaperez.org/papers/PEREZ\\_Respecialisation\\_and ICTparadigm.pdf](http://www.carlotaperez.org/papers/PEREZ_Respecialisation_and ICTparadigm.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2004), *Revoluciones tecnológicas y capital financiero: la dinámica de las grandes burbujas financieras y las épocas de bonanza*, México, D.F., Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (2001), "El cambio tecnológico y las oportunidades de desarrollo como blanco móvil", *Revista de la CEPAL*, N° 75 (LC/G.2150-P), Santiago de Chile, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1996), "La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones", *Comercio exterior*, vol. 46, N° 5, mayo, México, D.F. Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) [en línea] <http://www.carlotaperez.org/Articulos/modernizyherencia-ISLA%20L.htm>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-2008*, Nueva York.
- Prahalad, C.K. (2004), *The Fortune at the Bottom of the Pyramid. Eradicating Poverty through Profits*, Philadelphia, Wharton School Publishing.
- Prahalad, C.K. y Gary Hamel (1990), "The core competence of the corporation", *Harvard Business Review*, vol. 68, N° 3, Boston, Harvard Business Publishing, mayo-junio.
- Prebisch, Raúl (1988), *Pensamiento y obra*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- \_\_\_\_\_ (1951), "Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", *Estudio económico de América Latina 1949* (E/CN.12/164/REV.1),

- Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta. 51.II.G.1.
- Prencipe, Andrea, Andrew Davies y Michael Hobday (comps.) (2003), *The Business of Systems Integration*, Nueva York, Oxford University Press.
- Schmitz, Hubert (comp.) (2004), *Local Enterprises in the Global Economy*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Singer, Hans (1950), "The distribution of gains between investing and borrowing countries", *American Economic Review*, vol. 40, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Vera-Cruz, A.O. (2006), "Firms' culture and technological behaviour: the case of two breweries in Mexico", *International Journal of Technology Management*, vol. 36, N° 1/2/3, Londres, Inderscience Publishers.
- Walker, M. y P. Jourdan (2003), "Resource-based sustainable development: an alternative approach to industrialisation in South Africa", *Minerals & Energy. Raw Materials Report*, vol. 18, N° 3, Londres, Routledge.
- Warhurst, Alyson (2005), "Future roles of business in society: the expanding boundaries of corporate responsibility and a compelling case for partnership", *Futures*, N° 37, N° 2-3, Amsterdam, Elsevier, marzo-abril.
- Woodward, Joan (1965), *Industrial Organization: Theory and Practice*, Oxford, Oxford University Press.



## PALABRAS CLAVE

Agricultura  
 Política agraria  
 Política comercial  
 Desarrollo económico  
 Pobreza  
 Distribución del ingreso  
 Estadísticas agrícolas  
 Estadísticas comerciales  
 Indicadores económicos  
 América Latina

# América Latina: ¿cómo repercuten en los mercados y el bienestar las reformas de la política agraria y del comercio?

*Kym Anderson y Ernesto Valenzuela*

**L**os ingresos de la agricultura en la región han sido mermados debido a políticas nacionales que priorizan a los centros urbanos y menoscaban el comercio internacional. Estas políticas, así como los programas de apoyo a la agricultura que aplican los países más ricos, han reducido el bienestar económico y obstaculizado el comercio y el desarrollo y, posiblemente, acentuado la desigualdad de los ingresos. En este trabajo se resumen los resultados de un proyecto del Banco Mundial que provee: indicadores de la medida en que las políticas nacionales han modificado los incentivos de precios agrícolas; índices de equilibrio-parcial de las repercusiones de la política agrícola en el comercio y el bienestar económico; estimaciones de equilibrio-general de los efectos retrospectivos y prospectivos de las reformas globales en el comercio, el bienestar y la pobreza; comparaciones con estimaciones similares para Asia, África y países de elevados ingresos, y una discusión sobre las perspectivas de que se introduzcan reformas en las políticas agrícolas.

Kym Anderson  
 Centre for International Economic  
 Studies (CIES)  
 Escuela de Economía, Universidad de  
 Adelaida  
 Australia  
 ✉ [kym.anderson@adelaide.edu.au](mailto:kym.anderson@adelaide.edu.au)

Ernesto Valenzuela  
 Centre for International Economic  
 Studies (CIES)  
 Escuela de Economía, Universidad de  
 Adelaida  
 Australia  
 ✉ [ernesto.valenzuela@adelaide.edu.au](mailto:ernesto.valenzuela@adelaide.edu.au)

# I

## Introducción

Durante décadas, los ingresos de la agricultura que perciben los países de América Latina se han visto mermados debido a la tendencia regional a implementar políticas en favor de los centros urbanos, a la aplicación de controles de cambio e impuestos a las exportaciones, así como a los subsidios y barreras a las importaciones con que los países más ricos ayudan a sus agricultores. Además, las apreciables diferencias entre sectores en materia de restricciones a las importaciones han generado una brecha considerable en el proteccionismo sectorial. Las políticas aplicadas en el pasado han reducido el bienestar económico nacional y mundial, obstaculizado el comercio agrícola y el crecimiento económico, y agravado posiblemente la desigualdad de ingresos y la pobreza en la región.

Después de alcanzarse un máximo nivel de distorsión a los incentivos agrícolas a mediados de los años ochenta, su magnitud se ha reducido considerablemente en virtud de las reformas sectoriales y de comercio introducidas en la región, a la par que algunos países de altos ingresos han comenzado a aminorar los aspectos proteccionistas de sus políticas agrícolas. Pese a ello, entre sectores y dentro de los subsectores agrícolas de la mayoría de los países de América Latina subsisten aún numerosas distorsiones de los precios que contraen el mercado.

En el presente trabajo se resumen los resultados de un reciente proyecto de investigación del Banco Mundial que, en primer lugar, proporciona para ocho países de América Latina, desde el decenio de 1960, indicadores (basados en comparaciones de precios) de la medida en que las políticas nacionales han modificado los incentivos

económicos otorgados a los agricultores; segundo, ofrece índices de equilibrio-parcial de los efectos de la política agraria nacional en el volumen del comercio agrícola y su costo en función del bienestar económico; y por último, entrega estimaciones de equilibrio-general del comercio nacional y los efectos de las políticas globales en el bienestar y la pobreza desde comienzos de la década de 1980 hasta 2004, que se comparan con proyecciones relacionadas con la eliminación de las distorsiones subsistentes en los mercados agrícolas y de otros bienes y con la introducción de reformas adicionales en las políticas regionales.

Estos resultados forman parte de un proyecto de investigación de alcance mundial cuyo objetivo es aumentar los conocimientos sobre los efectos de las intervenciones en la política agrícola en los precios y el comercio, así como acerca de otras reformas en Asia, África, las economías en transición de Europa y América Latina y el Caribe.<sup>1</sup> La parte esencial del proyecto es una nueva base de datos anuales de estimaciones de la asistencia proporcionada a los agricultores y de la carga impositiva que los ha gravado en el último medio siglo en 75 países, que en conjunto abarcan más del 90% de la población y de la producción agrícola mundiales (Anderson y Valenzuela, 2008).

La muestra correspondiente a América Latina abarca ocho países y comprende las cuatro grandes economías de Argentina, Brasil, Chile y México; Colombia y Ecuador, dos países que dependen notoriamente de la agricultura; República Dominicana, la mayor economía del Caribe, y Nicaragua, el país más pobre de Centroamérica. En conjunto, en el período 2000-2004, estos países representaron el 78% de la población de la región, un 80% del valor agregado de la agricultura y un 84% del producto interno bruto (PIB) total.

En el cuadro 1 figuran las principales características de estas economías, que representan un 4,5% del PIB mundial, 7,7% del valor agregado de la

□ El presente artículo se basa en numerosos trabajos aportados a un reciente proyecto de investigación del Banco Mundial (véase [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions)).

Los autores agradecen la asistencia financiera de los fondos fiduciarios del Banco Mundial (en especial la proporcionada por los gobiernos de los Países Bajos y el Reino Unido) y el Australian Research Council, así como los aportes de quienes contribuyeron a los estudios de caso para el proyecto sobre Distorsiones Agrícolas (en especial a Alberto Valdés por la dirección del equipo de América Latina), la asistencia computacional prestada por los ayudantes de investigación del proyecto y las provechosas observaciones de comentaristas sobre numerosos documentos de conferencias y seminarios realizados. Las opiniones ofrecidas son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente a las del Banco Mundial y su Directorio Ejecutivo, ni a los países que representan.

<sup>1</sup> Los estudios regionales corresponden a Anderson y Martin (2009), Anderson y Masters (2009), Anderson y Swinnen (2008) y Anderson y Valdés (2008). Junto con estudios comparables sobre países de altos ingresos, constituyen la base de una obra que ofrece un panorama global (Anderson, 2009). La base de datos de este proyecto (Anderson y Valenzuela 2008) se encuentra disponible de forma gratuita en el sitio de internet del Banco Mundial [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions).

CUADRO 1

**América Latina y otras regiones: principales indicadores económicos y del comercio, 2000-2004**

	Proporción del mundo (en porcentajes):			Nacional con respecto al mundo (mundo = 100)			Índice de especialización en comercio de productos agrícolas <sup>b</sup>	Incidencia de la pobreza <sup>c</sup>	Coeficiente de Gini según ingreso per cápita <sup>d</sup>
	Población	PIB total	PIB agrícola	PIB per cápita	Tierras agrícolas per cápita	RCA <sup>a</sup> agricultura y alimentos			
<b>Países estudiados de</b>									
<b>América Latina</b>	<b>6,49</b>	<b>4,49</b>	<b>7,73</b>	<b>69</b>	<b>178</b>	<b>219</b>	<b>0,42</b>	<b>7</b>	<b>52</b>
Argentina	0,61	0,54	1,04	89	426	541	0,85	5	51
Brasil	2,88	1,54	3,38	54	184	355	0,66	8	57
Chile	0,25	0,22	0,24	86	120	386	0,63	2	55
Colombia	0,70	0,24	0,77	35	132	264	0,25	7	59
República Dominicana	0,14	0,06	0,18	41	54	474	0,29	3	52
Ecuador	0,20	0,07	0,16	33	80	487	0,59	16	44
México	1,62	1,82	1,89	112	133	64	-0,17	7	46
Nicaragua	0,08	0,01	0,06	14	169	952	0,26	44	43
<b>Otros países</b>									
<b>América Latina</b>	<b>1,84</b>	<b>0,84</b>	<b>2,05</b>	<b>46</b>	<b>148</b>	...	...	...	...
<b>Toda América Latina</b>	<b>8,33</b>	<b>5,33</b>	<b>9,78</b>	<b>64</b>	<b>171</b>	...	...	...	...
África	11,71	1,67	6,04	14	148	...	...	32	n.a.
Asia (excl. Japón)	50,76	10,37	36,65	20	34	80	-0,03	19	36
Europa occidental	6,31	28,66	15,43	454	46	106	-0,03	...	...
Estados Unidos y Canadá	5,14	32,67	10,82	636	186	119	0,08	...	40
Australia y Nueva Zelandia	0,38	1,54	1,57	405	2 454	354	0,62	...	35

Fuente: D. Sandri, E. Valenzuela y K. Anderson, "Economic and trade indicators for Latin America, 1960 to 2004", *Agricultural Distortions Working Paper*, N° 48434, Washington, D.C., Banco Mundial, 2007, compiled mainly from *Indicadores del Desarrollo Mundial* del Banco Mundial.

<sup>a</sup> El índice de ventajas comparativas revelado (RCA, por sus siglas en inglés) es la proporción que corresponde a la agricultura y a los alimentos elaborados en las exportaciones nacionales, como razón de la participación del sector en las exportaciones globales.

<sup>b</sup> El índice de especialización en el comercio de productos básicos de la agricultura corresponde a las exportaciones netas como razón de la suma de las exportaciones e importaciones de productos agrícolas y alimentos elaborados (promedio mundial = 0,0).

<sup>c</sup> Porcentaje de la población que subsiste con menos de un dólar diario.

<sup>d</sup> La incidencia de la pobreza y los coeficientes de Gini corresponden al año más reciente de información disponible entre 2000 y 2004, excepto en el caso de Ecuador, en que se refieren a 1998. En el promedio ponderado de los países estudiados se utiliza la población como base de ponderación.

agricultura y más del 10% de las exportaciones agrícolas y de productos alimenticios. En este cuadro se muestra la apreciable diversidad de la región en lo que respecta a grado de desarrollo, dotación relativa de recursos, ventajas comparativas y, por consiguiente, especialización del comercio, así como a la incidencia de la pobreza y la desigualdad. En especial, toda la región se caracteriza por una elevada desigualdad del ingreso comparada con aquella del resto del mundo: el coeficiente de Gini se aproxima a 0,5 o más y en promedio es de 0,52. Esta cifra supera ampliamente la correspondiente a África y Asia. Además, en América Latina se da un elevado índice de desigualdad en la distribución de la tierra: 0,55 en el caso de Chile, pero superior a 0,7 en Argentina, Brasil, Ecuador y Nicaragua, en comparación con menos de 0,5 en Asia (Banco Mundial, 2007).

Pese a que dispone de casi el doble de tierras agrícolas per cápita que el resto del mundo, la agricultura de América Latina se caracteriza por la concentración de la propiedad de la tierra y una estructura productiva donde, aunque su número es reducido, los predios agrícolas comerciales medianos y grandes aportan el grueso de la producción. Además, es una región de alto grado de urbanización. Estos rasgos son importantes para comprender las fuerzas determinantes de la política agrícola. Lo mismo puede decirse del hecho de que hasta hace pocos años, la mayoría de los países de la región atravesaban por un período de marcada inestabilidad macroeconómica y alta inflación. La manipulación de los precios de los alimentos que pagan los consumidores urbanos, en un intento por reducir la inflación, era (y en Argentina continúa siendo) un factor dominante tras la política de fijación de los precios agrícolas.

En algunos casos, aproximadamente a partir de mediados de los años ochenta, o mediados del decenio de 1970 en el caso de Chile y en otros desde mediados de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina han atravesado por un proceso de grandes reformas de política que abarcaron toda la economía. Las reformas se centraron en la estabilización macroeconómica, la liberalización del comercio, la desregulación y alguna privatización (o eliminación) de los organismos estatales. Asimismo, se reexaminó detenidamente la función que le corresponde al gobierno en la orientación del desarrollo económico. Si bien la política agraria no fue el motivo principal de las reformas, ella formó parte del proceso.

Tras esta introducción, en la sección II del presente trabajo se reseña brevemente la evolución de la política agrícola y comercial. En la sección III se proporciona una descripción de la metodología utilizada por los autores de los distintos estudios de cada país para estimar la tasa nominal de asistencia (NRA, según su sigla en

inglés) a los productores agrícolas; el correspondiente equivalente del impuesto al consumo que pagan los compradores de productos agrícolas en el país; la tasa relativa de asistencia (RRA, por su sigla en inglés) entre los sectores de bienes transables agrícolas y no agrícolas; los índices de equilibrio parcial del comercio y el bienestar y estimaciones de equilibrio general de los efectos de las reformas globales en el comercio; el bienestar y la pobreza nacionales, retrospectivamente desde comienzos del decenio de 1980 y en forma prospectiva a partir de 2004. A continuación se ofrece una sinopsis de los resultados empíricos que muestra la variabilidad de las distorsiones de los precios para cada país, y se comparan los promedios continentales con los correspondientes a Asia y África. El estudio finaliza señalando algunas implicaciones de sus conclusiones, incluidas aquellas relacionadas con la pobreza y la desigualdad, y el sentido en que podrían orientarse en el futuro las políticas que afectan a los incentivos a la agricultura en América Latina.

## II

### La evolución de la política en materia de agricultura y comercio

Desde fines de los años cincuenta hasta alrededor de mediados de la década de 1980, las intervenciones en los precios agrícolas de la región se derivaron principalmente de una estrategia de desarrollo orientada a estimular la industrialización mediante la sustitución de las importaciones. Esta política también aumentó los recursos presupuestarios provenientes de los ingresos por concepto de impuestos a las importaciones, que en algunos países se complementaron con impuestos a las exportaciones agrícolas. Ambos sistemas perjudicaron a los agricultores más competitivos de la región y apenas se compensaron levemente mediante créditos agrícolas y subsidios a los fertilizantes.

Entre fines de los años cincuenta y comienzos de los años noventa las altas tasas de inflación causaron preocupación, en especial en los lugares en que la población urbana tenía marcada influencia política. Las autoridades encargadas de elaborar la política debieron enfrentar presiones para evitar que se produjeran grandes alzas de precio de los alimentos, que habrían podido influir en los salarios y en consecuencia acelerar la inflación.

Además de los objetivos fiscales y relacionados con la inflación que hacían atractivo gravar a las exportaciones agrícolas, en los años cincuenta y sesenta los responsables de formular la política económica y los seguidores de la escuela estructuralista vinculada a Prebisch (1949, 1959 y 1964) de la región estaban convencidos de que reducir las utilidades de la agricultura no produciría grandes pérdidas de eficiencia y que su efecto principal sería disminuir la rentabilidad y el valor de la tierra. La impresión predominante en esa época en América Latina era que los agricultores no respondían a los incentivos de precios. Si bien es cierto que en general se ha abandonado la idea de esta falta de reacción, en algunos países como la Argentina aún se gravan las exportaciones agrícolas para generar ingresos fiscales y reducir los precios al consumidor de los productos alimenticios.

Hacia los años ochenta, los resultados de la estrategia de sustitución de las importaciones habían sido decepcionantes y se acogían de mejor grado los avances teóricos sobre las causas de la inflación y de la inestabilidad macroeconómica en general. En el decenio de 1980 y a

comienzos de los años noventa, la mayoría de los países de América Latina habían reemplazado gradualmente el sistema de economía cerrada y optado por un marco macroeconómico orientado a la economía abierta. Los gobiernos introdujeron reformas a través de toda la economía que hacían especial hincapié en la estabilización macroeconómica, la desregulación, la liberalización unilateral del comercio y la privatización.

La idea de los reformadores fue crear un ambiente más favorable a la productividad y la inversión privada en todos los sectores, incluida la agricultura. En la mayoría de los países de América Latina, la principal reforma de la política comercial consistió en eliminar total o parcialmente la mayor parte de las restricciones cuantitativas a las importaciones y exportaciones, suprimir los impuestos a las exportaciones y crear un programa para ir reduciendo gradualmente los aranceles que gravaban a las importaciones. A consecuencia de ello, se estimuló el traslado de recursos desde sectores que competían por las importaciones a sectores orientados a las exportaciones, incluso agrícolas, lo que a su vez incrementó la competitividad y condujo a una mayor integración con la economía mundial, sobre todo en el caso de los grandes empresarios agrícolas.

A mediados de los años noventa, se reconoció que la principal “distorsión de precios” que afectaba a la economía agrícola era la intervención en los mercados de divisas. Al iniciarse las reformas, se previó que la liberalización del comercio y la reducción de los déficits fiscales se traducirían en una baja del tipo de cambio real (Krueger, Schiff y Valdés, 1988 y 1991; Valdés, 1996). Sin embargo, tras las reformas las divisas locales se revalorizaron apreciablemente, a lo que se sumaron la apertura de la cuenta de capitales, el incremento de la inversión extranjera en los países y alzas importantes de las tasas de interés real internas. Las reformas introducidas en el sector de servicios también cumplieron una función decisiva. La desregulación y la privatización influyeron de manera significativa en la disponibilidad en el mercado de servicios más confiables y de menor costo para la agricultura, como puertos, líneas aéreas y transporte marítimo.

El tiempo de implementación de las reformas varió levemente de un país a otro. Por ejemplo, en 1967, en Colombia se produjo la apertura de su economía mediante el fomento de las exportaciones; en 1990 se amplió la liberalización del comercio y luego, a comienzos de 1992, se optó por invertir el sentido de la reforma de la política.

En Chile, el control de los mercados del período comprendido entre 1950 y 1974, acentuado durante los años de la reforma agraria de Allende (1970-1973), fue seguido entre 1978 y 1982 —antes de una segunda etapa de reformas iniciada en 1984— de reformas económicas profundas orientadas a la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización.

En México se introdujeron grandes cambios en su política desde mediados de los años ochenta, antes de que se suscribiera el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, según sus siglas en inglés). Los cambios incluyeron el aumento de la apertura, la desregulación y la privatización, la reducción de los subsidios al crédito y modificaciones importantes en el papel desempeñado por el gobierno en la comercialización de productos agrícolas.

Incluso después del período de reformas se ha aplicado una amplia variedad de mecanismos de política para influir en los precios agrícolas. En Colombia, por ejemplo, los precios de sustentación han sido mínimos y se han aplicado aranceles a las importaciones, creado sistemas de compensación de los precios, celebrado acuerdos de compras públicas, establecido el monopolio de las importaciones de cereales por un organismo del gobierno, otorgado licencias y subsidios a las exportaciones y establecido salvaguardias sobre las importaciones. Además, hasta 1990 se exigía licencia previa para todas las importaciones de insumos. Luego, en 1995, se introdujeron aranceles y sobretasas vinculadas a bandas de precios respecto de más de 100 productos.

Otro país que ha estado a la vanguardia de las intervenciones ha sido México, incluso antes de mediados de los años ochenta, durante la transición desde mercados altamente controlados por el gobierno hasta políticas más orientadas al mercado. Entre las políticas aplicadas, cabe mencionar los programas de apoyo a los precios —antes de mediados de los años ochenta y conjuntamente con el comercio estatal— y de créditos y subsidio a los insumos, además del Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Las intervenciones realizadas en Argentina se han centrado principalmente en los productos agrícolas exportables, que han sido gravados con impuestos a las exportaciones, complementados en algunos años por la prohibición de exportarlos. La reimplementación de impuestos a las exportaciones en tasas bastante elevadas en 2001 y su posterior incremento ha sido objeto de polémica, al punto de que a mediados de 2008 las alzas condujeron a prolongadas protestas de los agricultores en las zonas urbanas.

### III

## Magnitud de las distorsiones que han afectado a los incentivos otorgados a la agricultura en América Latina

### 1. Metodología: cuantificación de la magnitud de las distorsiones<sup>2</sup>

Para cuantificar las distorsiones creadas por los gobiernos cuya consecuencia es un desfase entre los precios internos efectivos y lo que serían en condiciones de libre mercado, Anderson y otros (2008) sugieren que lo primero que hay que hacer es calcular la tasa nominal de asistencia para cada producto agrícola. Este es el porcentaje en que las políticas del gobierno han elevado la rentabilidad bruta de los agricultores por sobre el valor que obtendrían sin su intervención —o disminuido, si la tasa señalada fuera inferior a cero. A continuación se puede derivar el promedio ponderado de la tasa nominal de asistencia para todos los productos considerados en el estudio, utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados.<sup>3</sup> Esta tasa es similar a las estimaciones del apoyo proporcionado al productor y al consumidor (PSE y CSE, según sus siglas en inglés) calculadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para diversos años, con la salvedad de que las últimas se expresan como porcentaje del precio distorsionado. A esa tasa nominal de asistencia a los productos incluidos en el estudio, se agrega una estimación conjetural (*guesstimate*) de la tasa nominal de asistencia correspondiente a productos no considerados individualmente en el estudio —en promedio, un 30% del total— y un valor estimado de la tasa nominal de asistencia de los esquemas de asis-

tencia o gravamen no basados en productos específicos. Cada industria agrícola se clasifica según si compite con las importaciones o produce bienes exportables, o como productora de bienes no transables —cuya condición suele variar a lo largo de los años—, de manera de generar para cada año el promedio ponderado de las tasas nominales de asistencia a los dos diferentes grupos de productos agrícolas comerciables incluidos en el estudio. También se genera una tasa nominal media de asistencia ponderada por la producción para los bienes comerciables no agrícolas, a fin de compararla con la que corresponde a los productos agrícolas transables, calculando una tasa porcentual de asistencia relativa que se define como:

$$RRA = 100 * [(100 + NRAag^c) / (100 + NRAanoag^c) - 1] \quad (1)$$

donde  $NRAag^c$  y  $NRAanoag^c$  son las tasas nominales porcentuales de asistencia correspondientes a la parte comerciable de los sectores agrícola —incluidos los productos no considerados individualmente en el estudio— y no agrícola, respectivamente.<sup>4</sup> Así como para que los productores obtengan alguna utilidad la tasa nominal de asistencia no puede ser inferior a -100%, tampoco puede serlo la tasa relativa de asistencia debido a que el promedio ponderado de  $NRAanoag^c$  es un valor no negativo en todos los estudios de caso incluidos en el trabajo. Y si se presta igual asistencia a ambos sectores, la tasa de asistencia relativa es igual a cero. Esta medida es de utilidad en el sentido de que si es inferior (superior) a cero, constituye

<sup>2</sup> La metodología aquí utilizada es similar pero no idéntica a la empleada por Krueger, Schiff y Valdés (1991) y Valdés (1996). Para un estudio de las diferencias tanto en la metodología como en las estimaciones, véase Anderson (2010).

<sup>3</sup> Hemos definido una distorsión de los precios inducida por la política de acuerdo con Bhagwati (1971) y Corden (1997), que incluye cualquier medida de política que se aplique en la frontera, por ejemplo, un impuesto o subsidio al comercio, una restricción cuantitativa al comercio o un sistema de tipo de cambio doble o múltiple, o cualquier impuesto/subsidio/restricción a la producción que grave al productor o al consumidor nacional, insumos intermedios o factores primarios de producción —salvo cuando sean necesarios para resolver directamente una “deseconomía” o cuando se fijan de manera óptima con respecto a todos los productos o factores, como el impuesto al valor agregado, para aumentar los ingresos del gobierno.

<sup>4</sup> A los agricultores no solo les afectan los precios de sus propios productos, sino también los incentivos no agrícolas que enfrentan los productores. Esto es, lo que afecta a los incentivos a los productores son los precios “relativos” y, en consecuencia, las tasas “relativas” de asistencia proporcionadas por el gobierno. Hace más de setenta años, Lerner (1936) postuló su Teorema de la Simetría, en el que demostró que en una economía compuesta de dos sectores, un impuesto a las importaciones tiene iguales efectos que un impuesto a las exportaciones. Esto conduce a un modelo que también incluye a un tercer sector que solo produce bienes no transables. Para una clara exposición no técnica de esta importante contribución de la teoría relevante para América Latina, véanse Clements y Sjaastad (1984).

una indicación internacionalmente comparable de la magnitud del sesgo en favor o en contra de la agricultura que implica el sistema de política sectorial del país.

Además de la tasa nominal de asistencia, consideramos en qué medida los consumidores son gravados o subsidiados. Para ello, se calcula un equivalente del impuesto al consumo como el porcentaje en que el precio que pagan los consumidores por los productos alimenticios sobrepasa el precio internacional de cada uno de ellos en la frontera. Es posible que se produzcan diferencias entre la tasa nominal de asistencia y el equivalente del impuesto al consumo, debido a distorsiones de la economía interna a consecuencia de las políticas de transferencia y de los impuestos/subsidios que hacen que los precios que pagan los consumidores —ajustados al nivel de la explotación agrícola— difieran de los percibidos por los productores. Pero de no existir estas diferencias, se presume que el equivalente del impuesto al consumo de cada producto agrícola transable es igual a la tasa nominal de asistencia cuando hay distorsiones en la frontera, y se parte de la base de que el equivalente

del impuesto al consumo correspondiente a los productos agrícolas no transables es igual a cero.

## 2. Las tasas nominales de asistencia a la agricultura

En promedio, las políticas aplicadas a los precios y al comercio agrícola en América Latina redujeron las utilidades de los agricultores en el período de la posguerra y a lo largo de los años ochenta. En el decenio de 1970, esta baja —expresada en su equivalente en impuestos nominales— alcanzó un máximo superior al 20%, pero hacia fines de los años ochenta se mantuvo en una media cercana al 10% (véase el cuadro 2). Los únicos países de la muestra que en ese período recibieron asistencia positiva de las políticas agrarias fueron Chile —al menos desde fines de la década de 1970, pero solo en pequeña medida—, México y Colombia. Las tasas medias de asistencia recibidas por Argentina, Brasil, Ecuador y República Dominicana fueron negativas en más del 20% durante al menos cinco años y, con excepción de

CUADRO 2

### América Latina y otras regiones: tasas nominales de asistencia a la agricultura, 1965-2004<sup>a</sup> (En porcentajes)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	-22,7	-22,9	-20,4	-19,3	-15,8	-7,0	-4,0	-14,9
Brasil <sup>b</sup>	-6,1	-27,3	-23,3	-25,7	-21,1	-11,3	8,0	4,1
Chile	16,2	12,0	4,5	7,2	13,0	7,9	8,2	5,8
Colombia	-4,7	-14,8	-13,0	5,0	0,2	8,2	13,2	25,9
República Dominicana	5,0	-17,5	-21,2	-30,7	-36,4	-1,0	9,2	2,5
Ecuador <sup>b</sup>	-9,6	-22,4	-15,0	5,9	-1,0	-5,3	-2,0	10,1
México	...	...	...	2,9	3,0	30,8	4,2	11,6
Nicaragua <sup>b</sup>	...	...	...	...	...	-3,2	-11,3	-4,2
<b>Países estudiados de América Latina<sup>a</sup></b>	-7,2	-21,0	-18,0	-12,5	-10,9	4,2	5,5	4,8
África	-11,3	-14,7	-12,7	-7,9	-1,0	-8,9	-5,7	-7,3
Asia (excl. Japón)	-25	-25	-24	-21	-9	-2	8	12
Europa occidental	68	46	56	74	82	64	44	37
Estados Unidos y Canadá	11	7	8	13	19	16	11	17
Australia y Nueva Zelandia	10	8	8	11	9	4	3	1
Países en desarrollo	-22	-24	-22	-18	-8	-2	6	9
Países de altos ingresos	35	25	32	41	53	46	35	32
Todos los países examinados	6	0	2	5	17	18	17	18

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

<sup>a</sup> Promedio ponderado para cada país, incluidas las distorsiones de los insumos por producto, la asistencia proporcionada a productos no específicos y las conjeturas de los autores respecto de los productos agrícolas no examinados, a partir de factores de ponderación basados en el valor bruto de la producción agrícola a precios no distorsionados.

<sup>b</sup> En los casos de Brasil y Ecuador, la columna correspondiente a 1965-1969 se refiere a datos del período 1966-1969, y en el caso de la columna 1990-1994 correspondiente a Nicaragua, a datos del período 1991-1994.

República Dominicana, incluso fueron negativas en los años noventa; lo mismo sucedió en Nicaragua. Sin embargo, hacia mediados del decenio de 1990, Brasil y República Dominicana se sumaron a Chile y Colombia al registrar una tasa nominal media de asistencia de valor positivo. Entretanto, en México había aumentado de manera apreciable la asistencia antes de introducir reformas tras las negociaciones para incorporarse a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, mientras que en los años noventa en Argentina prácticamente se había eliminado la discriminación contra los exportadores, para restablecer los impuestos específicos que los gravaban a fines de 2001, cuando en el país se abandonó el tipo de cambio fijo respecto del dólar de los Estados Unidos y se devaluó nominalmente su moneda en dos tercios.

En promedio, durante los años noventa y la primera mitad de la década actual, la tasa nominal de asistencia a toda la agricultura en la región fue levemente positiva y se situó en torno del 5% (véase el gráfico 1). La marcada tendencia contraria al comercio se ha reducido levemente, pero continúa siendo manifiesta en el gráfico 1, donde se muestran las tasas nominales medias de asistencia a los subsectores de la agricultura de exportación y que compiten con las importaciones en la región.

De acuerdo con las estimaciones del nuevo estudio, en la región son relativamente pocos los casos en que los productores reciben subsidios domésticos importantes

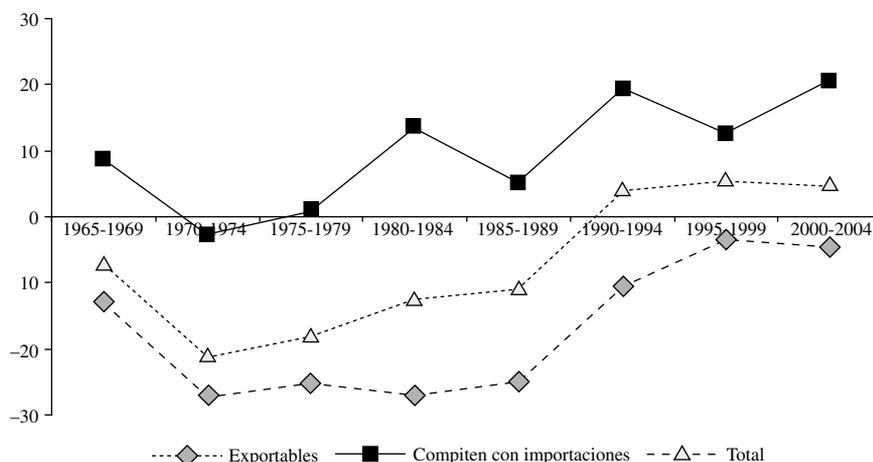
o tienen que pagar altos impuestos. Las principales excepciones son las medidas de apoyo que se aplican internamente en México para respaldar la producción y las medidas domésticas (excluidos los impuestos de exportación) de efectos levemente negativos que se aplican en la Argentina. En los últimos 40 años, la asistencia no basada en productos específicos solo alcanza a uno o dos puntos porcentuales. Además, en promedio, las distorsiones de los precios de los insumos han contribuido escasamente a la tasa nominal de asistencia a la agricultura de la región en su conjunto, con una pequeña reducción del valor negativo en los años ochenta y un modesto incremento de su valor positivo en los últimos 10 años o más.

### 3. La asistencia prestada a los sectores no agrícolas y la tasa relativa de asistencia

La tendencia desfavorable para la agricultura observada en el pasado obedeció no solo a las políticas agrícolas, sino también a políticas sectoriales que afectaron a las actividades industriales. La significativa merma de la protección arancelaria al sector manufacturero y sus consecuencias indirectas bajo la forma de menores precios para los bienes no transables tras el inicio de las reformas, junto con la desregulación y la privatización de los servicios, también han influido de manera importante en los incentivos, afectando a los recursos que se mueven entre sectores. Es posible que la reducción

GRÁFICO 1

**América Latina: tasas nominales de asistencia a los productos exportables que compiten con las importaciones y a todos los productos agrícolas, 1965-2004**  
(En porcentajes, promedio ponderado a través de países)



Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

de la asistencia prestada a los sectores de bienes no agrícolas comerciables haya sido tan responsable de la expansión de las exportaciones agrícolas registrada desde comienzos de los años noventa como la baja de los impuestos directos sobre estas.

Esta distorsión de los sectores de bienes transables no agrícolas no pudo cuantificarse con la misma precisión que aquella que afectó a la agricultura. Los autores de los estudios de caso de los países debieron basarse en los impuestos aplicables al comercio —tanto de exportaciones como de importaciones— en vez de realizar comparaciones de precios respecto de todos los bienes no agrícolas. En consecuencia, ellos no captaron las restricciones cuantitativas al comercio que revistieron importancia en décadas anteriores, pero que en el último tiempo la han perdido. Tampoco percibieron las alteraciones producidas en los sectores de servicios, muchos de los cuales producen actualmente bienes comerciables, o los producirían si no hubiera intervenciones que impidieran su producción. Como consecuencia de ello, se subestiman las tasas nominales de asistencia a los bienes no agrícolas susceptibles de importación y la caída indicada es menos rápida que la ocurrida en la práctica. En lo que se refiere a los bienes exportables no agrícolas la situación es similar, salvo que en la mayoría de los casos la tasa nominal efectiva de asistencia habría sido negativa. Lo más probable es que haya predominado el primero de estos dos elementos de subestimación. Por consiguiente, hay que considerar que las estimaciones de la tasa nominal global de asistencia

a los bienes comerciables no agrícolas realizadas por los autores de los estudios de caso son estimaciones del límite inferior, lo que resulta particularmente cierto cuando se retrocede en el tiempo, de tal modo que el descenso indicado de la tasa nominal de asistencia es menos rápido de lo que fue en la realidad.<sup>5</sup>

Pese a estas limitaciones metodológicas, las tasas nominales de asistencia estimadas antes de los años noventa con respecto a los bienes transables no agrícolas son de magnitud apreciable. Para América Latina en su conjunto, el valor medio de las tasas nominales de la asistencia otorgada a estos bienes ha descendido de manera sostenida en los últimos cuatro decenios, a medida que se han difundido las reformas de la política. Por lo tanto, esto ha contribuido a la disminución de la tasa relativa estimada de asistencia entre los agricultores, al punto de que más del 30% en los años setenta bajó a un promedio cercano a 0% en el período 2000-2004 (véase el cuadro 3), lo que parece haber obedecido tanto a la reducción de las tasas nominales de asistencia positivas entre los productores no agrícolas como al descenso

<sup>5</sup> El sesgo se acentúa en los casos en que no se incluyen las distorsiones del tipo de cambio. Estas solo se incluyeron en los estudios sobre el Ecuador, Nicaragua y la República Dominicana, cuyas economías son demasiado pequeñas como para que su inclusión influya de manera manifiesta en el promedio ponderado de la tasa nominal de asistencia y de la tasa relativa de asistencia (NRA y RRA, por sus siglas en inglés) de la región en su conjunto.

CUADRO 3

**América Latina: tasas nominales de asistencia a industrias relacionadas y no relacionadas con la agricultura, 1965-2004**

(Promedios ponderados de los ocho países del estudio, en porcentajes)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
NRA, productos estudiados <sup>a</sup>	-13,0	-25,1	-19,6	-14,6	-14,3	0,9	0,8	2,7
NRA, productos no estudiados	-3,3	-15,5	-15,0	-10,9	-13,1	0,7	3,8	2,1
NRA, todos los productos agrícolas <sup>a</sup>	-8,6	-21,7	-18,1	-13,6	-14,0	0,8	1,7	2,5
<b>NRA agricultura (incluidos productos no específicos)<sup>b</sup></b>	<b>-7,2</b>	<b>-21,0</b>	<b>-18,0</b>	<b>-12,5</b>	<b>-10,9</b>	<b>4,2</b>	<b>5,5</b>	<b>4,8</b>
<b>NRA, solo transables:</b>								
Totalidad bienes agrícolas transables <sup>b</sup>	-9,3	-23,0	-19,0	-12,9	-11,2	4,4	5,5	4,9
Totalidad productos no agrícolas transables	15,9	27,8	23,3	18,5	16,8	7,3	6,6	5,5
<b>Tasa de asistencia relativa, RRA<sup>c</sup></b>	<b>-21,4</b>	<b>-39,8</b>	<b>-34,2</b>	<b>-26,6</b>	<b>-24,0</b>	<b>-2,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

<sup>a</sup> Tasas nominales de asistencia (NRA, por sus siglas en inglés), incluidos los subsidios a insumos de productos específicos.

<sup>b</sup> Tasas nominales de asistencia, incluida la asistencia a productos no específicos, esto es, la asistencia proporcionada a todos los factores primarios e insumos intermedios como porcentaje del total de la producción agrícola primaria a precios no distorsionados.

<sup>c</sup> La tasa relativa de asistencia se define como  $100 * [(100 + NRAag^c) / (100 + NRAnoag^c) - 1]$ , donde  $NRAag^c$  y  $NRAnoag^c$  corresponden al porcentaje de la tasa nominal de asistencia a la parte de bienes comerciables de los sectores agrícola y no agrícola, respectivamente.

de las tasas nominales de asistencia negativas entre los agricultores (véase el gráfico 2). La magnitud de la variación de las tasas relativas de asistencia registradas en los distintos países en las dos últimas décadas resulta notable, sobre todo en el caso de Brasil y República Dominicana, donde prácticamente desapareció la tasa relativa de asistencia de valor negativo, y de Colombia, donde el signo de la tasa relativa de asistencia varió de negativo a positivo.

En Asia y África se han realizado estimaciones similares de las distorsiones, lo que permite comparar la magnitud de las reformas introducidas en América Latina con las realizadas en otros países en desarrollo. Estas conclusiones se resumen en el gráfico 3 (para mayores detalles, véase Anderson, 2009, cap. 1), que revela que en América Latina se han introducido mayores reformas que en África y que, al igual que en Asia, la tasa relativa media de asistencia se aproxima a cero. Sin embargo, al parecer durante el último tercio del siglo XX sus sistemas de política no fueron tan negativos para los agricultores como los aplicados en Asia.

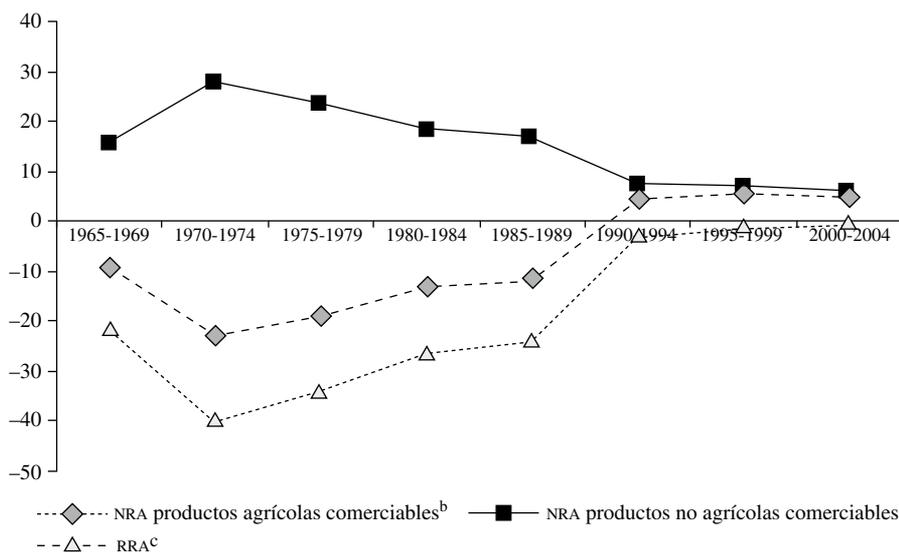
#### 4. El equivalente de impuesto al consumo de las políticas agrícolas

La magnitud del efecto de la política agrícola en el precio al consumidor de los productos alimenticios y en el precio de los alimentos para el ganado depende de una amplia gama de factores, incluidos el grado de elaboración y la competencia a lo largo de la cadena de valor. Por lo tanto, solo se procura aquí examinar la magnitud de los efectos de las políticas en el precio al comprador al nivel en que el producto agrícola se transa internacionalmente por primera vez y, por consiguiente, cuando se realizan las comparaciones de precios.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En términos porcentuales, lo más probable es que a nivel minorista el impuesto al consumo sea inferior, pero mayor en términos de valor, debido a que en las etapas de elaboración, distribución y menudeo de la cadena de valor se agregan márgenes de utilidad. Para obtener factores de ponderación que permitan sumar a través de productos y países, se calcula el volumen de consumo aparente simplemente como la producción menos las importaciones netas, y luego se estima el valor usando precios no distorsionados.

GRÁFICO 2

**América Latina: tasas nominales de asistencia a productos agrícolas y no agrícolas comerciables y tasa relativa de asistencia, 1965-2004<sup>a</sup>**  
(En porcentajes, promedios ponderados de ocho países)



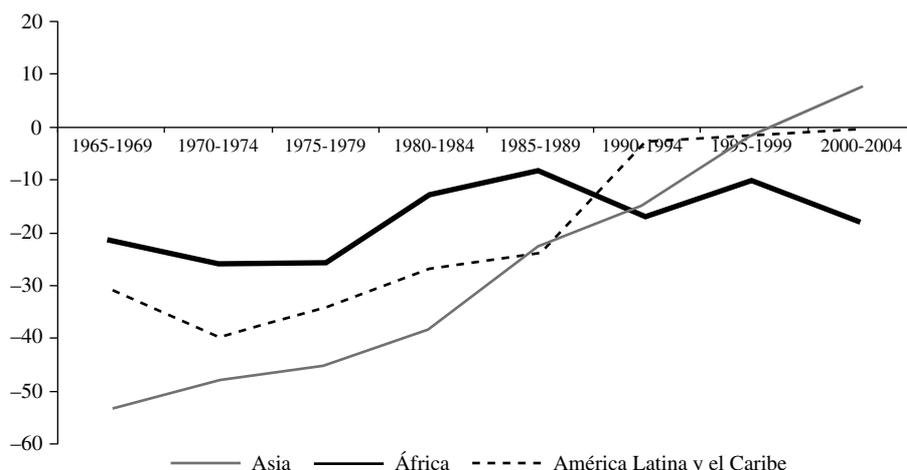
Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

<sup>a</sup> La tasa relativa de asistencia se define como  $100 * [(100 + NRA_{Ag}^c) / (100 + RNA_{NoAg}^c) - 1]$ , donde  $NRA_{Ag}^c$  y  $RNA_{NoAg}^c$  son el porcentaje de las tasas nominales de asistencia a las partes de bienes comerciables de los sectores agrícolas y no agrícolas, respectivamente.

<sup>b</sup> Tasa nominal de asistencia.

<sup>c</sup> Tasa relativa de asistencia.

GRÁFICO 3

**África, Asia y América Latina: tasas relativas de asistencia, 1965-2004<sup>a</sup>**

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

<sup>a</sup> Promedios ponderados correspondientes a cinco años, utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados. En el caso de Asia, las estimaciones para China anteriores a 1981 se basan en el supuesto de que la tasa nominal de asistencia a la agricultura en esos primeros años fue igual a las estimaciones de la tasa nominal media de asistencia correspondiente a este país en el período 1981-1989.

En caso de que no se hubieran producido distorsiones en los insumos agrícolas ni en los precios internos del producto —de modo que la tasa nominal de asistencia corresponda íntegramente a medidas aplicadas en la frontera, como un impuesto a la importación o a la exportación—, el equivalente del impuesto al consumo sería igual a la tasa nominal de asistencia para cada producto incluido en el estudio. Debido a que en América Latina las distorsiones tras la frontera son relativamente menores y que, hasta hace poco, la tasa nominal de asistencia tendió a ser positiva en el caso de los productos que compiten con las importaciones y negativa si lo hacen con los bienes exportables, durante la mayor parte del período el promedio ponderado del equivalente del impuesto al consumo para la región fue negativo. Su valor medio se aproximó al  $-15\%$  hasta los años noventa y a partir de entonces fue levemente superior a cero (véase el cuadro 4).

## 5. Índices de equilibrio-parcial del comercio y efectos de la política agrícola nacional en el bienestar

Una de las maneras de representar el efecto sobre el comercio y bienestar a lo largo del tiempo de las distorsiones

en los mercados es la sugerida por Anderson y Neary (2005), que desarrollaron un conjunto de llamados índices de restricción del comercio. Posteriormente, Lloyd, Croser y Anderson (2009) se basaron en este grupo de índices y lo aplicaron a situaciones en que, como en la agricultura, hay diferencias entre las distorsiones que afectan a los precios al consumidor y al productor. Se trata de calcular un arancel uniforme para todos los productos del agro, que genere la misma reducción del comercio agrícola (TRI, por sus siglas en inglés), y también el arancel uniforme que determine los mismos costos al bienestar económico (WRI, por sus siglas en inglés) que la actual estructura de tasas nominales de asistencia y del equivalente de impuesto al consumo para cada producto agrícola. Uno de los aspectos importantes del índice de la reducción del bienestar económico en particular, es que tiene en cuenta el hecho de que el costo, en términos de bienestar de una medida de política que distorsiona los precios, es proporcional al cuadrado de la tasa nominal de asistencia correspondiente a esa medida.

En el cuadro 5 se aportan estimaciones de estos índices de reducción del comercio y del bienestar, que ofrecen la ventaja de poder compararse entre los países y en el tiempo. A partir de mediados de los años ochenta han menguado de manera apreciable en Brasil

CUADRO 4

**América Latina (países seleccionados): equivalente de impuesto al consumo de políticas que afectan a los productos agrícolas estudiados, 1965-2003<sup>a</sup>**  
(En porcentajes, nivel de producción primario)

	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2003
Argentina	-27,6	-27,2	-25,2	-23,4	-16,6	-5,7	0,0	-9,1
Brasil	2,1	-25,4	-19,8	-25,8	-26,5	-23,1	-2,1	-1,3
Chile	7,1	1,5	2,8	9,0	23,8	18,1	14,2	10,7
Colombia	7,2	-13,4	-5,3	27,4	20,8	16,2	33,9	49,7
República Dominicana	12,9	-7,1	-7,7	-27,8	-31,4	7,8	16,6	3,5
Ecuador	-10,5	-25,7	3,9	35,0	17,4	-3,3	4,6	18,5
México	...	...	...	-1,3	0,8	22,3	-1,9	9,9
Nicaragua	...	...	...	...	...	10,5	10,6	9,0
<b>Países estudiados de América Latina (promedios ponderados)<sup>b</sup></b>	<b>-4,7</b>	<b>-22,1</b>	<b>-16,2</b>	<b>-13,4</b>	<b>-12,3</b>	<b>-2,7</b>	<b>1,4</b>	<b>5,1</b>

Fuente: K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of estimates reported in K. Anderson y A. Valdés (comps.), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008.

<sup>a</sup> Se parte de la base de que el equivalente de impuesto al consumo es igual a la tasa nominal de asistencia derivada de medidas aplicadas al comercio (es decir, que no incluyen impuestos o subsidios a los insumos o subsidios a los precios o impuestos a los productores del país).

<sup>b</sup> Los factores de ponderación representan el valor de consumo a precios no distorsionados, en que se estima que el consumo (FAO) corresponde a la producción más las importaciones descontadas las exportaciones, más la variación de las existencias de productos estudiados.

y Chile, y también lo hicieron en Argentina y Ecuador hasta intervenciones recientes en sentido inverso. Para la región en su conjunto, la trayectoria cronológica de estos indicadores nuevamente ha coincidido con la de Asia y ha sido más significativa que en África.

## 6. Modelos computables de equilibrio-general de los efectos de la política en materia de precios y comercio

Si bien es cierto que los índices antes señalados de la reducción del comercio y del bienestar son de gran utilidad para monitorear a través del tiempo hasta qué punto la política en materia de precios y comercio agrícolas han afectado a los sectores agrícolas nacionales, estos solo son parciales ya que no consideran las reformas a la política introducidas en otros sectores, que posiblemente influyan de manera indirecta en los incentivos otorgados a los agricultores. Además, más allá del comercio agrícola y del bienestar económico nacional, hay otras numerosas consecuencias económicas de interés regional y global. Y dado que en el mundo se están realizando reformas al mismo tiempo que en América Latina se modifican las políticas, cabe preguntarse cuáles son los efectos netos de este movimiento mundial de reformas en América Latina.

Para responder a estos problemas y dudas adicionales, el mejor mecanismo de evaluación económica disponible es un modelo general que abarque toda la economía. Durante la mayor parte de la presente década, el Banco Mundial ha estado utilizando un modelo computable de equilibrio general conocido como LINKAGE (Van der Mensbrugge, 2005) para definir sus proyecciones económicas a largo plazo, y en gran parte de sus estudios sobre política comercial (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 2002, 2004, 2005 y 2006). Recientemente, Valenzuela, van der Mensbrugge y Anderson (2009) utilizaron ese modelo, en primer término, para cuantificar los efectos económicos netos de las variaciones de política relacionadas con el comercio a escala mundial desde comienzos de los años ochenta hasta 2004, y luego compararlos con los posibles efectos de la eliminación de las distorsiones subsistentes de la política en los mercados mundiales de bienes. Si bien es cierto que en el futuro cercano no se prevé un movimiento general hacia mercados totalmente libres, al comparar los resultados con los correspondientes al período 1980-2004 se obtiene una perspectiva de lo que aún cabe esperar en relación con lo ya sucedido en el mundo respecto de los cambios de la política ocurridos en el último cuarto de siglo. El análisis prospectivo también sirve de punto de referencia para sugerir lo que está en juego

CUADRO 5

**Países y regiones seleccionados: <sup>a</sup> índices de reducción del comercio y el bienestar de todos los productos agrícolas comerciables incluidos en el estudio, 1960-2004**  
(En porcentajes)

## (a) Índices de reducción del comercio

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	30	27	28	25	23	18	7	3	13
Brasil	n.a.	12	28	19	20	13	11	0	0
Chile	9	-7	-15	4	8	24	17	14	8
Colombia	14	5	8	8	18	11	5	12	-13
República Dominicana	60	25	21	27	37	34	57	30	37
Ecuador	...	12	15	34	45	26	3	7	16
México	...	...	...	12	16	13	26	8	17
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	11	22	18
<b>América Latina</b>	<b>22</b>	<b>8</b>	<b>19</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>7</b>	<b>8</b>
<b>África</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>33</b>	<b>34</b>	<b>18</b>	<b>54</b>	<b>17</b>	<b>16</b>	<b>22</b>
<b>Asia</b>	<b>15</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>34</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>6</b>
<b>Países en desarrollo</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>21</b>	<b>9</b>	<b>10</b>
<b>Economías europeas en transición</b>	...	...	...	...	...	...	<b>-4</b>	<b>13</b>	<b>14</b>
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>18</b>	<b>18</b>

## (b) Índices de reducción del bienestar

	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999	2000-2004
Argentina	32	30	28	27	24	19	10	8	17
Brasil	n.a.	16	43	36	42	39	34	8	7
Chile	53	27	28	28	16	34	23	18	13
Colombia	28	23	22	26	40	25	25	35	58
República Dominicana	78	42	44	46	50	55	89	48	59
Ecuador	...	37	48	59	71	44	20	24	32
México	...	...	...	43	48	42	54	30	33
Nicaragua	...	...	...	...	...	...	29	31	26
<b>América Latina</b>	<b>42</b>	<b>25</b>	<b>38</b>	<b>36</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>20</b>	<b>23</b>
<b>África</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>49</b>	<b>51</b>	<b>81</b>	<b>52</b>	<b>37</b>	<b>36</b>
<b>Asia</b>	<b>27</b>	<b>44</b>	<b>39</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>16</b>
<b>Países en desarrollo</b>	<b>44</b>	<b>44</b>	<b>42</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>48</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>18</b>
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>64</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>52</b>	<b>38</b>	<b>38</b>

Fuente: K. Anderson y J. Croser, "National and global agricultural trade and welfare reduction indexes, 1955 to 2007", Washington, D.C., Banco Mundial, 2009 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions), on the basis of product NRAs and CTEs in K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions)

<sup>a</sup> Los agregados regionales se ponderan utilizando el valor medio de la producción y el valor del consumo a precios no distorsionados.

en materia de reformas adicionales en las próximas rondas de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC. Al mismo tiempo, al mostrar cuán diferentes serían las tendencias del comercio en los diversos países si no existieran estas distorsiones, los resultados también indicarían mejor las ventajas comparativas de la agricultura en diversas regiones del mundo en relación con lo que puede lograrse examinando los indicadores efectivos del comercio y la autosuficiencia en la actual situación, que está plagada de distorsiones.

El LINKAGE es un modelo del Banco Mundial relativamente estándar de equilibrio general aplicado, en el que los recursos primarios de producción son fijos, los costos son minimizados por los productores de acuerdo con rendimientos constantes a escala de la tecnología productiva, el bienestar de los consumidores se maximiza y en todos los mercados los precios son flexibles. Hay tres tipos de estructuras productivas. Los sectores de cultivos indican las posibilidades de sustitución entre los cultivos intensivos y extensivos;

los sectores ganaderos reflejan las posibilidades de sustitución entre la alimentación en pastizales y la alimentación intensiva, y todos los demás sectores corresponden a una sustitución estándar entre capital y mano de obra. Hay dos tipos de mano de obra, especializada y no especializada. Por cada región incluida en el modelo existe un solo hogar representativo, donde los ingresos se asignan al consumo mediante el sistema lineal ampliado de gasto. El comercio se representa por medio de una estructura separable de Armington, en que la demanda agregada de importaciones es el resultado de asignar la absorción interna entre bienes nacionales e importaciones globales, y a continuación se asigna la demanda agregada de importaciones de los países de origen para determinar los flujos de comercio bilateral.<sup>7</sup>

El modelo se ajusta a 2004 utilizando la Versión 7 de la base de datos del Proyecto de Análisis del Comercio Mundial (GTAP, por sus siglas en inglés) sobre la protección mundial (véase [www.GTAP.org](http://www.GTAP.org)). Esta se corrige reemplazando su estimación de las distorsiones que afectan a la agricultura en los países en desarrollo —generalmente basadas solo en los aranceles aplicados— por tasas nominales de asistencia y equivalentes del impuesto al consumo, utilizando las estimaciones de los estudios de caso correspondientes a países en desarrollo en el proyecto del Banco Mundial, compiladas en una base de datos de equilibrio-general por Valenzuela y Anderson (2008). Estos mismos autores también proporcionan un conjunto de distorsiones correspondientes al período 1980-2004, una vez más con el fin de reproducir la evolución de las tasas de distorsión de los estudios de caso por países. En el cuadro 6 se resumen las distorsiones

de ambos períodos respecto de países de América Latina y otras regiones.

Cabe destacar varias conclusiones importantes del estudio del modelo global para toda la economía realizado por Valenzuela, van der Mensbrugge y Anderson (2009). Primero, de acuerdo con el modelo, las reformas de política introducidas desde comienzos de los años ochenta hasta 2004 aumentaron el bienestar económico de los países en desarrollo en 73 mil millones de dólares al año y si se eliminaran las distorsiones subsistentes a partir de 2004 habría que agregar a esta suma otros 65 mil millones de dólares al año. Esto indica que, desde el punto de vista del bienestar de los países en desarrollo, en ese cuarto de siglo el mundo recorrió casi la mitad del camino hacia la liberalización del comercio de bienes. En el caso de América Latina, el correspondiente incremento del bienestar fluctuó entre 7 mil 100 y 15 mil 800 millones de dólares al año (véase el cuadro 7). Como América Latina representa apenas la décima parte de la población de los países en desarrollo, en valores per cápita los beneficios obtenidos fueron similares a los de otras regiones en desarrollo en el mismo período y serían (un décimo de  $15,8/65 =$ ) 2,4 veces superiores si se eliminaran las políticas aplicadas a partir de 2004. Esto se debe en gran medida a que el 70% del posible incremento del bienestar que produciría la liberalización mundial provendría de las reformas a la política agrícola y comercial.

En segundo lugar, como consecuencia de las reformas realizadas en el período 1980-2004, la proporción de la producción agrícola total exportada en 2004, incluido el comercio dentro de la Unión Europea (UE), fue levemente inferior (un 11,4% en vez del 13,1%) debido a la reducción de los subsidios a las exportaciones agrícolas (véase el cuadro 8). La proporción del 11% correspondiente a la agricultura en 2004 contrasta con el triple de esa cifra en el caso de otros productos básicos y más del doble de la correspondiente a todos los demás bienes. Este restringido volumen de comercio internacional contribuyó de manera importante a la inestabilidad de los precios internacionales de los productos agrícolas más susceptibles a variaciones climáticas. Si se eliminaran las políticas que distorsionaron el comercio en 2004, la participación del total exportado de la producción agrícola y de alimentos se elevaría del 11,4% al 15,4%, con lo que se reducirían la inestabilidad de los precios y el volumen de los productos comercializados. Esto favorecería de manera especial a América Latina, puesto que para la región las exportaciones de productos agrícolas y de alimentos son 2,2 veces más importantes que para el resto de las exportaciones mundiales.

<sup>7</sup> En función del cierre del modelo, los balances fiscales del gobierno son fijos y el objetivo fiscal se logra cambiando el nivel de los impuestos que gravan a los hogares. Esto significa que la pérdida de ingresos por concepto de aranceles se reemplaza por mayores impuestos directos a los hogares. El saldo de la cuenta corriente también es fijo. Puesto que los demás flujos financieros externos son fijos, esto implica que las variaciones ex ante de la balanza comercial se manifiestan en variaciones ex post del tipo de cambio real. Por ejemplo, si se reducen los derechos de importación, aumenta la propensión a importar y las importaciones adicionales se financian incrementando los ingresos por concepto de exportaciones. Por lo general, esto se logra depreciando el tipo de cambio real. Por último, la inversión es estimulada por el ahorro. Cuando los ahorros del sector público y externo son fijos, las inversiones provienen de las variaciones que experimenta el comportamiento del ahorro de los hogares y de las variaciones del costo unitario de la inversión. El modelo solo resuelve el caso de los precios relativos en que el numerador, o precio ancla, es el índice de los precios de las exportaciones de bienes manufacturados de los países de altos ingresos. Este precio se fija en la unidad en el año base.

CUADRO 6

**Países y regiones seleccionados: estructura de las distorsiones de precios en los mercados mundiales de bienes, 1980-1984 y 2004<sup>a</sup>**  
(En porcentajes)

	1980-1984				2004			
	Agricultura primaria	Agricultura y alimentos poco elaborados		Otros bienes	Agricultura primaria	Agricultura y alimentos poco elaborados		Otros bienes
	Asistencia interna	Subsidios a exportaciones	Aranceles	Aranceles	Asistencia interna	Subsidios a exportaciones	Aranceles	Aranceles
Argentina	0,0	-20,9	0,0	15,8	0,0	-14,8	0,0	5,8
Brasil	5,0	-17,1	3,2	33,4	0,0	0,0	4,8	8,9
Chile	-3,0	0,0	4,8	6,2	0,0	0,0	2,4	1,8
Colombia	-0,6	1,0	21,7	22,8	0,0	0,0	21,6	9,8
Ecuador	0,0	-13,7	28,6	10,3	0,0	0,0	13,4	10,4
México	14,3	-9,6	19,1	6,8	1,2	0,0	6,2	3,4
Nicaragua	0,0	-2,8	10,9	3,9	0,0	-2,8	9,6	3,9
Otros países América Latina	-1,7	0,3	9,9	9,9	-1,7	0,3	9,9	9,9
<b>Todos los países en desarrollo</b>	<b>-0,6</b>	<b>-11,0</b>	<b>16,4</b>	<b>25,6</b>	<b>1,4</b>	<b>0,0</b>	<b>21,8</b>	<b>7,5</b>
África	-0,3	-2,5	17,0	12,6	-0,8	0,1	20,4	11,2
Asia oriental	-5,6	-21,5	24,3	29,6	-0,3	0,0	41,6	6,7
Asia meridional	3,5	-7,1	10,7	72,6	7,2	1,7	6,9	20,2
América Latina	3,8	-9,6	9,8	15,7	-0,2	-1,4	7,2	6,7
Oriente Medio	-12,4	0,0	7,5	5,7	-12,4	0,0	7,5	5,7
Europa oriental y Asia central	0,8	-2,6	13,8	9,6	0,8	-0,3	15,9	4,8
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>6,6</b>	<b>20,9</b>	<b>24,0</b>	<b>2,4</b>	<b>2,6</b>	<b>7,2</b>	<b>22,3</b>	<b>1,2</b>
<b>Total mundial</b>	<b>2,3</b>	<b>4,7</b>	<b>20,1</b>	<b>10,1</b>	<b>1,9</b>	<b>3,5</b>	<b>22,1</b>	<b>3,3</b>

Fuente: estimaciones de los autores basadas en K. Anderson y E. Valenzuela, *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2008 [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions).

<sup>a</sup> Utilizando como factor de ponderación el valor de la producción a precios no distorsionados.

Tercero, debido a estas reformas la participación de los países en desarrollo en las exportaciones mundiales de productos agrícolas primarios se elevó del 43% al 55%, mientras que su participación en la producción agrícola aumentó del 58% al 62%, registrándose incrementos en casi todas las industrias agrícolas, salvo el arroz y el azúcar. Si se eliminaran las distorsiones que subsisten en los mercados de bienes, la participación de sus exportaciones y del producto subiría al 64% y al 65%, respectivamente. Debido a la relevancia de los productos agrícolas en sus exportaciones, a América Latina le corresponde una proporción excepcionalmente grande de estos aumentos de la participación de los países en desarrollo.

En cuarto lugar, si en el cuarto de siglo comprendido hasta 2004 no hubiera cambiado la política, el precio real medio de los productos agrícolas y de los alimentos en los mercados internacionales habría sido un 13% más bajo. Evidentemente, el efecto de las reformas en los países de altos ingresos —incluidos los recortes a los subsidios a las exportaciones agrícolas— en el alza de los precios internacionales de los alimentos contrarrestó

con creces el efecto contrario de las reformas en los países en desarrollo durante el período, incluida la rebaja de los impuestos a las exportaciones agrícolas. En cambio, se prevé que al eliminar las distorsiones subsistentes a partir de 2004 el precio internacional de los productos agrícolas y alimentarios se elevará en promedio menos del 1% (véase el cuadro 9). Este resultado se contrapone al de modelos anteriores basados en la base de datos de protección del GTAP, como los de Anderson, Martin y van der Mensbrugge (2006), que apuntaban a un incremento del 3,1% o bien, tratándose únicamente de los productos básicos agrícolas, de un 5,5%. El efecto menor que se observa en estos nuevos resultados obedece a que en la nueva base de datos se incluyen los impuestos a las exportaciones en los países en desarrollo —particularmente en Argentina—, basados en las estimaciones antes indicadas de la tasa nominal de asistencia, y al eliminarlos se contrarrestaría el efecto alcista en los precios internacionales que produciría suprimir la protección a las importaciones y los subsidios agrícolas en otros lugares.

CUADRO 7

**Países y regiones seleccionados: efectos sobre el bienestar del regreso a las políticas de 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías, 2004**

(En dólares de 2004 y porcentajes, en relación con datos de referencia para 2004)

	Regreso en 2004 a distorsiones de precios de 1980-1984				Liberalización total de distorsiones de precios subsistentes a partir de 2004			
	Variación total ingreso real anual (en miles de millones de dólares)	Variación de ingresos debido únicamente a cambios en relación de intercambio (en miles de millones de dólares)	Variación total ingreso real como porcentaje del año de referencia 2004 <sup>a</sup>		Variación total ingreso real anual (en miles de millones de dólares)	Variación de ingresos debido únicamente a cambios en relación de intercambio (en miles de millones de dólares)	Variación total ingreso real como porcentaje del año de referencia 2004 <sup>a</sup>	
Argentina	-1,7	0,1	-1,4	(0,1)	3,2	-0,7	2,6	(-0,6)
Brasil	-5,3	6,8	-1,2	(1,6)	6,8	5,6	1,6	(1,3)
Chile	0,1	0,7	0,1	(1,0)	0,3	0,2	0,4	(0,3)
Colombia	2,5	2,5	3,5	(3,5)	2,2	0,7	3,1	(1,0)
Ecuador	-0,6	0,3	-2,5	(1,2)	2,0	1,1	8,2	(4,4)
México	-2,6	3,6	-0,5	(0,7)	-0,7	-3,4	-0,1	(-0,6)
Nicaragua	0,0	0,0	0,6	(0,0)	0,0	0,0	1,3	(0,4)
Otros países de América Latina	0,5	-0,2	0,1	(-0,1)	2,0	-1,0	0,5	(-0,3)
<b>Todos los países en desarrollo</b>	<b>-73,1</b>	<b>49,3</b>	<b>-1,0</b>	<b>(0,7)</b>	<b>64,9</b>	<b>-12,2</b>	<b>0,9</b>	<b>(-0,2)</b>
África septentrional	0,6	0,1	0,3	(0,0)	0,9	-2,8	0,5	(-1,5)
África subsahariana	-3,4	1,7	-1,0	(0,5)	0,0	-3,2	0,0	(-0,9)
Asia oriental	-61,5	19,9	-2,2	(0,7)	30,1	-1,0	1,1	(0,0)
Asia meridional	-10,8	6,5	-1,7	(1,0)	-0,4	-3,9	-0,1	(-0,6)
América Latina	-7,1	13,7	-0,4	(0,8)	15,8	2,5	1,0	(0,2)
Oriente medio	2,6	0,4	0,5	(0,1)	4,2	-0,2	0,8	(0,0)
Europa oriental y Asia central	6,5	7,1	0,5	(0,6)	14,2	-3,6	1,2	(-0,3)
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>-159,9</b>	<b>-50,8</b>	<b>-0,7</b>	<b>(-0,2)</b>	<b>102,8</b>	<b>11,3</b>	<b>0,5</b>	<b>(0,1)</b>
<b>Total mundial</b>	<b>-233,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>(0,0)</b>	<b>167,7</b>	<b>-1,0</b>	<b>0,6</b>	<b>(0,0)</b>

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>a</sup> Las cifras entre paréntesis se refieren a cambios debidos a los efectos de la relación de intercambio.

Quinto, las variaciones de los precios van acompañadas de cambios en la producción, las exportaciones y las importaciones de productos agrícolas. En el caso de América Latina, si no se hubiesen realizado las reformas de comienzos de los años ochenta, en 2004 la producción habría sido un 7% más baja, y las exportaciones un 21%, en comparación con solo un 3% inferior y un 5% más alta en otros países en desarrollo, respectivamente. Sin embargo, si bien es cierto que al eliminar las distorsiones subsistentes (27%) a partir de 2004, la producción agrícola de América Latina aumentaría aún más, en otros países en desarrollo el incremento solo llegaría al 7% en promedio. En lo concerniente al mundo en su conjunto, estos resultados indican que el valor real del comercio de productos

agrícolas habría sido dos tercios mayor si no se hubiesen realizado las reformas de los dos últimos decenios. Por lo que respecta a las exportaciones, los resultados corresponden casi íntegramente a los países de altos ingresos, cuyas exportaciones se habrían duplicado con creces si estos no hubiesen reducido los subsidios a las exportaciones y los países en desarrollo no hubiesen rebajado sus impuestos a las exportaciones. Si las distorsiones —como las indicadas en 2004— se eliminaran, el comercio mundial se incrementaría en dos quintas partes (véase el cuadro 10).

En sexto lugar, de no haberse realizado las reformas del cuarto de siglo comprendido hasta 2004, el ingreso agrícola neto (valor agregado de la agricultura) de los países en desarrollo en su conjunto habría mermado

CUADRO 8

**Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas de 1980-1984 y de liberalización total del comercio mundial de mercancías en la proporción exportada de la producción agrícola y de alimentos**  
(En porcentajes)

	Año de referencia 2004	Regreso a políticas de 1980-1984	Liberalización mundial total
Argentina	42,3	31,6	47,0
Brasil	20,7	13,3	32,5
Chile	37,6	34,7	40,0
Colombia	13,6	32,0	29,0
Ecuador	28,2	21,2	47,5
México	7,7	6,8	9,2
Nicaragua	27,6	31,4	31,9
Otros países de América Latina	14,6	15,0	26,8
<b>Todos los países en desarrollo</b>	<b>9,5</b>	<b>9,5</b>	<b>16,9</b>
África septentrional	6,3	7,9	20,6
África subsahariana	13,8	13,5	19,3
Asia oriental	8,4	7,7	15,1
Asia meridional	3,7	2,4	7,5
América Latina	18,1	16,3	28,2
Oriente medio	7,4	14,2	17,2
Europa oriental y Asia central	6,8	9,1	11,1
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>13,0</b>	<b>15,9</b>	<b>14,1</b>
<b>Total mundial<sup>a</sup></b>	<b>11,4</b>	<b>13,1</b>	<b>15,4</b>

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>a</sup> Incluido el comercio dentro de la Unión Europea.

CUADRO 9

**Efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en los precios internacionales reales de los productos**  
(En porcentajes respecto del año base 2004)

	Regreso a políticas de 1980-1984	Liberalización mundial total
Arroz ( <i>no procesado</i> )	-11,6	6,6
Trigo	-15,4	1,4
Otros cereales	-27,5	2,7
Semillas oleaginosas	-8,6	-2,4
Caña de azúcar y betarraga	-0,5	-2,0
Fibras vegetales	0,8	2,9
Hortalizas y frutas	2,8	1,8
Otros cultivos	2,6	1,0
Ganado, ovinos	0,5	-1,1
Otra clase de ganado	-2,0	-2,1
Leche cruda	0,4	-0,2
Lana	-1,9	3,3
Carne de res y ovino	-15,0	4,6
Otros productos de carne	-45,5	0,6
Aceites y grasas vegetales	-1,4	-1,9
Productos lácteos	-8,5	3,8
Arroz elaborado	0,6	2,9
Azúcar refinada	-2,5	1,3
Otros alimentos, bebidas y tabaco	0,1	-1,3
Textiles y vestuario	1,4	-1,2
Otras manufacturas	0,3	-0,2
Comercio de mercancías	-1,2	-0,2
Agricultura y alimentos	-12,6	0,3
Agricultura primaria	-5,9	0,9
Agricultura y alimentos poco elaborados	-17,6	1,3

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

Nota: El numerador del modelo es el índice del precio de exportación de las exportaciones de productos manufacturados de los países con altos ingresos.

CUADRO 10

**Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio de mercancías en la producción agrícola y de alimentos**  
(En porcentajes respecto de datos de referencia)

	Regreso a políticas de 1980-1984			Liberalización total		
	Producción	Exportaciones	Importaciones	Producción	Exportaciones	Importaciones
Argentina	-19,9	-36,7	27,8	37,8	95,6	81,8
Brasil	-18,2	-48,5	30,7	45,3	100,7	94,8
Chile	-11,0	-7,8	12,7	4,7	11,3	15,8
Colombia	48,6	292,6	110,4	14,6	161,4	81,7
Ecuador	-15,6	-69,6	-12,7	46,1	198,7	71,8
México	-2,3	-54,0	12,6	-0,4	5,8	4,3
Nicaragua	2,8	26,1	16,8	2,9	21,6	19,4
Otros países de América Latina	-4,6	-0,2	32,2	25,7	175,9	30,4
<b>Todos los países en desarrollo</b>	<b>-3,2</b>	<b>4,9</b>	<b>50,3</b>	<b>7,1</b>	<b>100,0</b>	<b>40,4</b>
África septentrional	-0,7	35,2	21,4	17,3	377,2	62,5
África subsahariana	4,3	15,5	50,0	1,9	41,9	32,3
Asia oriental	-5,4	-0,2	51,2	4,0	77,4	37,4
Asia meridional	-2,8	-41,2	12,3	0,0	108,3	33,2
América Latina	-6,9	-20,6	26,8	26,8	106,4	29,8
Oriente medio	7,1	154,2	58,6	21,5	222,7	12,1
Europa oriental y Asia central	-2,6	53,4	91,6	-2,6	79,7	77,6
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>11,0</b>	<b>110,8</b>	<b>78,3</b>	<b>-13,1</b>	<b>-4,0</b>	<b>38,3</b>
<b>Total mundial<sup>a</sup></b>	<b>3,6</b>	<b>66,9</b>	<b>66,9</b>	<b>-2,6</b>	<b>39,1</b>	<b>39,1</b>

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugghe y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>a</sup> Excluye el comercio entre países de la Unión Europea.

un 5% y en América Latina un 10%, lo que supera ampliamente la proporción de utilidades de las actividades no agrícolas. Si se eliminaran las demás políticas que se aplicaban en 2004, los ingresos netos de la agricultura aumentarían otro 37% en América Latina y un 6% en todos los países en desarrollo, en comparación con solo el 2% en el caso del valor agregado no agrícola (véase el cuadro 11). Además, esta liberalización acrecentaría más las ganancias de los trabajadores no especializados de los países en desarrollo —que trabajan mayoritariamente en la agricultura— que las de otros factores de

producción. Esto también se aplica a América Latina, con la salvedad de que el efecto de la rentabilidad de la tierra es aún más positivo que en la mano de obra no especializada. En conjunto, estas conclusiones indican que esta clase de reforma aliviaría tanto la desigualdad como la pobreza a nivel mundial, puesto que en los países en desarrollo tres cuartas partes de los pobres pertenecen a hogares agrícolas (Chen y Ravallion, 2008). Sin embargo, es posible que en América Latina las reformas hayan aumentado la desigualdad, debido a que los ricos siguen siendo dueños de las tierras agrícolas.

CUADRO 11

**Efectos del análisis retrospectivo (regreso a políticas del período 1980-1984) y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en el valor agregado agrícola y no agrícola**  
(En porcentajes respecto datos año de referencia 2004)

	Regreso a políticas de 1980-1984		Liberalización total	
	Agrícola	No agrícola	Agrícola	No agrícola
Argentina	-25,5	13,1	103,5	13,8
Brasil	-24,9	1,6	42,6	4,2
Chile	-1,8	1,3	5,5	0,9
Colombia	13,6	15,3	53,5	1,5
Ecuador	-35,4	-1,9	126,0	6,7
México	-4,0	1,8	0,3	-1,0
Nicaragua	5,1	-0,4	2,4	2,3
Otros países de América Latina	0,0	-0,2	28,7	-0,6
<b>Países en desarrollo</b>	<b>-4,9</b>	<b>-0,4</b>	<b>5,6</b>	<b>1,9</b>
África septentrional	-0,3	0,3	-1,1	0,8
África subsahariana	-3,1	-0,3	-0,8	-0,5
Asia oriental	-8,9	-2,8	4,7	3,5
Asia meridional	-2,2	2,7	-6,7	-0,3
América Latina	-9,8	2,7	37,0	2,3
Oriente medio	-1,1	-0,8	25,4	0,9
Europa oriental y Asia central	1,5	-0,1	-5,2	0,3
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>36,2</b>	<b>-0,5</b>	<b>-14,7</b>	<b>0,1</b>
<b>Total mundo</b>	<b>8,8</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,5</b>

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

## IV

### Pobreza, desigualdad y consecuencias en materia de política

La característica más importante de la política comercial y de precios que se aplica en América Latina desde la década de 1960 ha sido la de las grandes reformas económicas, incluida la significativa liberalización del comercio introducida en la mayoría de los países a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa (véase el cuadro 12). Los niveles globales de protección a las actividades no agrícolas han disminuido notablemente, en especial en el sector industrial, y se han realizado reformas en el sector de servicios (desregulación y privatización). Ambos cambios han incrementado la competitividad del sector agrícola. Para resumir las principales conclusiones, cabe destacar las siguientes características de la experiencia de América Latina en los últimos 40 años o más:

i) Desde el decenio de 1970, la región ha ido abandonando el sistema de gravar con mayores impuestos a los agricultores en beneficio de los productores no agrícolas, y desde comienzos de los años noventa ha surgido un movimiento en pro de la asistencia a la agricultura. La baja gradual de la tasa relativa de asistencia estimada (negativa) de la región, desde un punto máximo del -40% a comienzos de los años setenta hasta menos del -2% en los últimos 10 años, no difiere de las tendencias observadas en África y Asia, pero de todas formas resulta notable. En vez de tener que pagar impuestos por casi 17 mil millones de dólares al año, como ocurrió en la década de 1980 (o 400 dólares por persona que trabaja en la agricultura),

CUADRO 12

**Países y regiones seleccionados: efectos del regreso a las políticas del período 1980-1984 y de la liberalización total del comercio mundial de mercancías en los precios reales de los factores<sup>a</sup>**

(En porcentajes respecto de datos de referencia)

a) Regreso a 1980-1984

	Salarios no especializados	Salarios especializados	Costo capital usuario <sup>b</sup>	Costo tierra usuario <sup>b</sup>	IPC agregado	IPC alimentos
<b>Países en desarrollo</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,5</b>	<b>-4,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>
África septentrional	0,3	0,1	-0,2	-1,1	0,3	-0,7
África subsahariana	0,1	0,6	1,2	-1,5	-1,4	-3,1
Asia oriental	-4,5	-3,7	-3,4	-6,2	0,7	1,9
Asia meridional	-4,1	-4,7	-1,7	-6,6	5,4	4,7
América Latina	0,0	-0,1	-0,2	-8,1	2,2	0,2
Oriente medio	0,6	0,7	0,2	-4,3	-1,2	-3,9
Europa oriental y Asia central	0,2	-0,1	0,2	4,1	-0,2	-1,6
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>0,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>102,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-1,2</b>
<b>Total mundo</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>21,1</b>	<b>0,2</b>	<b>-0,5</b>

b) Liberalización total del comercio de mercancías a partir de 2004

	Salarios no especializados	Salarios especializados	Costo capital usuario <sup>b</sup>	Costo tierra usuario <sup>b</sup>	IPC agregado	IPC alimentos
<b>Países en desarrollo</b>	<b>3,5</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>1,6</b>	<b>-0,9</b>	<b>-2,8</b>
África septentrional	7,0	7,7	5,3	-0,5	-5,2	-7,2
África subsahariana	3,2	3,2	3,8	0,2	-3,8	-4,9
Asia oriental	4,0	3,4	3,3	1,9	0,1	-2,7
Asia meridional	-0,6	2,3	1,2	-6,2	-1,6	0,3
América Latina	4,5	1,4	1,9	21,1	1,2	3,2
Oriente medio	8,3	2,9	4,7	43,8	-3,3	-10,5
Europa oriental y Asia central	1,7	3,2	2,6	-4,5	-2,3	-4,5
<b>Países de altos ingresos</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,5</b>	<b>-17,9</b>	<b>-0,6</b>	<b>-3,6</b>
<b>Total mundo</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>-3,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-3,2</b>

Fuente: simulaciones a partir del modelo LINKAGE del Banco Mundial tomadas de E. Valenzuela, D. van der Mensbrugge y K. Anderson, "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan, 2009.

<sup>a</sup> Precios nominales de los factores, deflactados según el valor agregado nacional del índice de precios al consumidor (IPC), columna 5.

<sup>b</sup> El costo del capital y de la tierra para el usuario representa el costo del arrendamiento incluido el subsidio.

actualmente los agricultores de la región reciben apoyo por una suma superior a los 5 mil millones de dólares al año, esto es, casi 125 dólares por trabajador agrícola. Una excepción es Argentina, donde se produjo un vuelco en la reforma de política que, a fines de 2001, significó volver al impuesto directo sobre las exportaciones, aunque esto hay que considerarlo en el contexto de la devaluación masiva que se produjo cuando se optó por abandonar la paridad fija con el dólar de los Estados Unidos. Gracias a la devaluación, Argentina siguió contribuyendo al incremento acelerado de la participación de América Latina en las exportaciones mundiales de productos agrícolas, que fue estimulado

por la eliminación gradual de políticas desfavorables para la agricultura.

ii) Pese a las reformas realizadas en todos los países, la dispersión del promedio de la tasa nominal de asistencia y de la tasa relativa de asistencia a los agricultores que se observa en América Latina en su conjunto no ha disminuido considerablemente, y tampoco se ha reducido la dispersión de la tasa nominal de asistencia entre los agricultores de cada país de la región, incluido el marcado sesgo contrario al comercio que implican las tasas de asistencia. Esto significa que en la región aún hay mucho margen para reducir las distorsiones en el uso de los recursos en la agricultura. Esta conclusión también

indica que en cada uno de los países operan fuerzas de política económica y que a lo largo del tiempo ellas no han variado mayormente en relación con la situación que se da en otros países.

iii) Dado que tanto la carga tributaria como la asistencia a la agricultura se establecen principalmente mediante medidas relacionadas con el comercio, las fluctuaciones del impuesto equivalente al consumo son muy similares a las variaciones del apoyo prestado a la agricultura o de los impuestos que la gravan, lo que significa que antes de las reformas los niveles de precio de los alimentos se mantuvieron artificialmente bajos, pero en los últimos años han superado en promedio los niveles internacionales. También significa que el equivalente del impuesto al consumo varía bastante entre productos y entre los países de la región. El equivalente del impuesto al consumo, al igual que la tasa nominal de asistencia, es más alto en el caso de la leche, el arroz y el azúcar, pero en promedio es negativo en el caso del maíz, la carne de res y la soja.

iv) La baja de la tasa relativa de asistencia negativa ha obedecido tanto a mermas en la protección a los sectores no agrícolas, como a las reformas de la política agrícola. Esto pone de relieve que la eliminación de las distorsiones de los incentivos agrícolas en la región ha formado parte de una serie de programas que han abarcado toda la economía y no ha obedecido simplemente a reformas de la política agraria.

v) Las reformas recientes y proyectadas han favorecido a los trabajadores no especializados de la región, pero aún más a los dueños de la tierra. Esto indica que para no exacerbar la desigualdad en la región es posible que en América Latina haya que reajustar las políticas internas de redistribución del ingreso y de la riqueza.<sup>8</sup>

La evolución de las tasas de asistencia es alentadora, en tanto indica que ha quedado prácticamente atrás el prolongado período en que se fomentó la sustitución de las importaciones en el sector industrial y se gravaron las exportaciones de productos primarios, período tan desfavorable para el sector agrícola en América Latina. Sin embargo, como lo deja en claro el resumen anterior,

esto no quiere decir que la política no siga distorsionando los incentivos a la agricultura. Y si la región optara por la política elegida por las economías más avanzadas, que involucra aumentar la asistencia a la agricultura a medida que suben los ingresos per cápita, es posible que en el futuro se produzcan incluso mayores distorsiones. Ello indica que en los próximos años los asesores en materia de política económica tendrán que mantenerse vigilantes. Entretanto, en Argentina subsiste el problema contrario, ya que a fines de 2001 se volvió a introducir el impuesto directo a las exportaciones, que desde entonces se ha reajustado varias veces.

Los impuestos al comercio, sea que graven las importaciones agrícolas para reducir la competencia de estas a fin de favorecer a los agricultores pobres, o las exportaciones agrícolas para reducir el costo de los alimentos que consumen los pobres de las zonas urbanas, no son la forma más eficiente de reducir la pobreza (Winters, McCulloch y McKay, 2004). Los mecanismos de política comercial casi nunca son la manera óptima de mitigar la pobreza. Por el contrario, es posible que los impuestos al comercio de alimentos incluso la acrecienten, según cuales sean el sistema de ingresos y gastos de los hogares pobres y los mecanismos alternativos para aumentar los impuestos existentes. Sería mucho mejor realizar reformas microeconómicas para aminorar arraigados problemas estructurales que afectan a la competitividad de los mercados de factores y bienes. Ello porque las reformas han acentuado las diferencias entre los agricultores que se orientan al comercio y aquellos que están menos preparados para sacar partido de la reforma económica. Pese a que los países han adoptado diversas políticas para atenuar los costos humanos del ajuste económico, sobre todo desde mediados de los años noventa, en algunos casos ellas influyeron negativamente en la pobreza de las zonas rurales y a menudo se dejó atrás la agricultura tradicional (Spor, 2000; Valdés y Foster, 2007). Muchos países de la región han puesto en práctica programas de redes de seguridad para ayudar a los pobres, incluso mediante transferencias directas de ingresos y transferencias condicionales de dinero a las familias que trabajan en la agricultura. El reto que hay que enfrentar en los próximos años es mejorar la cobertura y la eficacia de los programas para aliviar la pobreza. Estos programas no solo sirven para luchar contra ella, sino que pueden contribuir a que se invierta en capital humano y, actuando como una forma de compensación garantizada, reducir los obstáculos políticos que se interponen a la realización de reformas económicas adicionales.

<sup>8</sup> En un estudio reciente de Valdés y otros (2008, p. 86, cuadro 2) se indica que, a partir de 1990, han disminuido las utilidades de los dueños de la tierra en Brasil, Chile y México. Esto no es incompatible con el resultado del modelo antes descrito, que es una simulación de "qué pasaría si...", donde se muestra cómo habrían cambiado los precios de los factores las reformas de la política realizadas desde comienzos de los años ochenta si en ese período no hubiese cambiado nada más.

## Bibliografía

- Anderson, K. (2010), "Krueger/Schiff/Valdés revisited: agricultural price and trade policy reform in developing countries since the 1980s", *Applied Economic Perspectives and Policy*, vol. 1, N° 1, Oxford, Oxford University Press, por aparecer.
- \_\_\_\_\_ (comp.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Anderson, J.E. y J.P. Neary (2005), *Measuring the Restrictiveness of International Trade Policy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Anderson, K. y J. Croser (2009), "National and global agricultural trade and welfare reduction indexes, 1955 to 2007", Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions).
- Anderson, K. y W. Martin (comps.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives in Asia*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K., W. Martin y D. van der Mensbrugge (2006), "Distortions to world trade: impacts on agricultural markets and incomes", *Review of Agricultural Economics*, vol. 28, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing.
- Anderson, K. y W. Masters (comps.) (2009), *Distortions to Agricultural Incentives in Africa*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y otros (2008), "Measuring distortions to agricultural incentives, revisited", *World Trade Review*, vol. 7, N° 4, Cambridge, Cambridge University Press.
- Anderson, K. y J. Swinnen (comps.) (2008), *Distortions to Agricultural Incentives in Europe's Transition Economies*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y A. Valdés (comps.) (2008), *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Anderson, K. y E. Valenzuela (2008), *Estimates of Global Distortions to Agricultural Incentives, 1955 to 2007*, Washington, D.C., Banco Mundial [en línea] [www.worldbank.org/agdistortions](http://www.worldbank.org/agdistortions).
- Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Global Economic Prospects: Economic Implications of Remittances and Migration*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Global Economic Prospects: Trade, Regionalism, and Development*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2004), *Global Economic Prospects: Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries, 2002: Making Trade Work for the Poor*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_, World Development Indicators Database [en línea] <http://go.worldbank.org/B53SONGPA0> [accessed December 2007].
- Bhagwati, J. (1978), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- \_\_\_\_\_ (1971), "The generalized theory of distortions and welfare", *Trade, Balance of Payments and Growth*, J. Bhagwati y otros (comps.), Amsterdam, North-Holland.
- Chen, S. y M. Ravallion (2008), "The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty", *Policy Research Working Paper*, N° 4703, Washington, D.C., Banco Mundial, agosto.
- Clements, K.W. y L.A. Sjaastad (1984), "How protection taxes exporters", *Thames Essay*, N° 39, Londres, Trade Policy Research Centre.
- Corden, W. (1997), *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford, Clarendon Press.
- Krueger, A.O., M. Schiff y A. Valdés (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy: Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1988), "Agricultural incentives in developing countries: measuring the effect of sectoral and economywide policies", *World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, Oxford, Oxford University Press.
- Lerner, A. (1936), "The symmetry between import and export taxes", *Economica*, vol. 3, N° 11, Oxford, Blackwell Publishing, agosto.
- Lloyd, P.J., J.L. Croser y K. Anderson (2009), "Global distortions to agricultural markets: new indicators of trade and welfare impacts, 1955 to 2007", *Policy Research Working Paper*, N° 4865, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Prebisch, R. (1964), *Hacia una nueva política comercial en pro del desarrollo: informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (E/Conf.46/3)*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 64.II.B.4.
- \_\_\_\_\_ (1959), "Commercial policy in under developed countries", *American Economic Review*, vol. 49, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (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).
- Sandri, D., E. Valenzuela y K. Anderson (2007), "Economic and trade indicators for Latin America, 1960 to 2004", *Agricultural Distortions Working Paper*, N° 48434, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Spoor, M. (2000), "Two decades of adjustment and agricultural development in Latin America and the Caribbean", serie *Reformas económicas*, N° 56 (LC/L.1352), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Valdés, A. (1996), "Surveillance of agricultural price and trade policy in Latin America during major policy reforms", *World Bank Discussion Paper*, N° 349, Washington, D.C., noviembre.
- Valdés, A. y W. Foster (2007), "The breadth of policy reforms and the potential gains from agricultural trade liberalization: an ex post look at three Latin American countries", *Reforming Agricultural Trade for Developing Countries: Key Issues for a Pro-Development Outcome of the Doha Round*, Alex F. McCalla y John Nash (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Valdés, A. y otros (2008), "Evolución del ingreso agrícola real en América Latina, 1990-2005", *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, N° 218, Madrid, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Valenzuela, E. y K. Anderson (2008), "Alternative agricultural price distortions for CGE analysis of developing countries, 2004 and 1980-84", *Gtap Research Memoranda*, N° 2925, West Lafayette, Universidad de Purdue, diciembre [en línea] [www.gtap.agecon.purdue.edu/resources](http://www.gtap.agecon.purdue.edu/resources)
- Valenzuela, E., D. van der Mensbrugge y K. Anderson (2009), "General equilibrium effects of distortions on global markets, farm incomes and welfare", *Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective, 1955-2007*, K. Anderson (comp.), Londres, Palgrave Macmillan.
- Van der Mensbrugge, D. (2005), "LINKAGE technical reference document: version 6.0", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito [en línea] [worldbank.org/prospects/linkagemodel](http://worldbank.org/prospects/linkagemodel).
- Winters, L.A., N. McCulloch and A. McKay (2004), "Trade liberalization and poverty: the evidence so far", *Journal of Economic Literature*, vol. 42, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.

## PALABRAS CLAVE

Integración económica  
 Comercio intrarregional  
 Productos industriales  
 Comercio sur-sur  
 Exportaciones  
 Importaciones  
 Estadísticas comerciales  
 Argentina  
 Mercosur

# Integración regional y diversificación de exportaciones en el Mercosur: el caso de Argentina y Brasil

*Marta Bekerman y Cecilia Rikap*

**S**e analizan los efectos del comercio argentino con sus socios del Mercosur en dos períodos clave: antes (1997-1998) y después (2005-2006) de las crisis de sus economías. Para examinar la repercusión del comercio en la regionalización de las exportaciones e importaciones de los países miembros se utilizó el índice de orientación regional empleado por Yeats al estudiar estos países para otro período. Se concluye que los resultados alcanzados por Yeats se contradicen con la realidad posterior de Argentina y Brasil, a los que el Mercosur permitió, mediante procesos de aprendizaje, aumentar el comercio con países exteriores al bloque. Este efecto positivo se sintió principalmente en Brasil y no tanto en los demás miembros, especialmente Uruguay y Paraguay, debido a las asimetrías subyacentes entre las economías de estos países que determinaron que el país más grande sea el principal beneficiado de la integración hasta el presente.

Marta Bekerman

Investigadora Principal del Consejo  
 Nacional de Investigaciones Científicas y  
 Técnicas (CONICET)

✉ [marbekerman@gmail.com](mailto:marbekerman@gmail.com)

Cecilia Rikap

Investigadora y docente de la Facultad  
 de Ciencias Económicas,  
 Universidad de Buenos Aires

✉ [ceciliarikap@gmail.com](mailto:ceciliarikap@gmail.com)

# I

## Introducción

La forma de evaluar el efecto de los procesos de integración regional en el comercio de bienes ha motivado profundas discusiones. Para algunos autores ese efecto puede ser positivo en tanto no produzca desvíos de comercio. Para otros, será más beneficioso cuando genere ventajas comparativas dinámicas, a partir de las posibilidades que ofrece la presencia de un mercado ampliado y la colaboración en los campos tecnológicos y del aprendizaje.

En el caso del Mercosur, hasta 1998 las exportaciones intrarregionales no solo mostraron una alta tasa de crecimiento, sino también un patrón de especialización mucho más diversificado que las exportaciones del Mercosur. Esto condujo a autores como Yeats a considerar que el comercio de la región venía generando, desde su creación, procesos de desvío de comercio. En efecto, en sus estudios sobre el comportamiento comercial que presentaba el Mercosur desde sus inicios hasta mediados de los años noventa, este autor constata un proceso de regionalización a través de la expansión de las exportaciones de sectores en que los países miembros no gozaban de ventajas comparativas con respecto a otros mercados. Dentro de este grupo Yeats mencionaba, entre otros, los casos de los productos químicos y plásticos, las maquinarias y la industria automotriz y de partes para vehículos. La pérdida de eficiencia resultante tendría una incidencia negativa no solo para terceros países, sino también en los propios países miembros al renunciar a aquellos beneficios que podrían derivarse de una especialización basada en sus ventajas comparativas (Yeats, 1997)

En este trabajo se apuntará, en primer lugar, a discutir esta concepción planteada por Yeats, contraponiéndola con la presentada por otros autores que enfatizan la importancia de la generación de ventajas comparativas dinámicas en el ámbito de los acuerdos de integración regional. Por otra parte, se analizará —desde la perspectiva

de Argentina en su comercio con Brasil, Paraguay y Uruguay— cuál fue la evolución comercial reciente de aquellos bienes industriales que hacia 1998 mostraban altos niveles de regionalización (en importaciones, exportaciones o en ambos).<sup>1</sup> Se intentará observar en qué casos esos niveles de regionalización se acentuaron o redujeron y si dieron lugar o no al desarrollo de ventajas comparativas dinámicas tanto en el interior del bloque como en relación con terceros mercados. Esto tal vez permita entender cuál fue el posterior comportamiento comercial de aquellos sectores que Yeats y otros autores catalogaron en su momento como ineficientes, por no responder a las ventajas comparativas estáticas de estos países.

En la primera sección, se realizará un análisis comparativo de los distintos planteamientos sobre el comercio sur-sur, la integración regional y el caso del Mercosur en particular. En la segunda sección, se observará la evolución del comercio entre Argentina y Brasil de bienes industriales con altos niveles de regionalización entre dos períodos en estudio: uno previo a las crisis macroeconómicas vividas por ambos países (1997-1998) y el otro más reciente (2005-2006). En la tercera sección, se profundizará el análisis de la sección anterior tomando en cuenta índices que permitan comprender la evolución que muestra el comercio intra y extrarregional, para destacar aquellos sectores con bienes industriales regionalizados en al menos uno de los períodos en estudio. En el cuarto apartado se observarán los mismos indicadores para el comercio de Argentina con Uruguay y Paraguay. Finalmente, en el quinto apartado se resumirán las conclusiones del trabajo.

---

<sup>1</sup> Para tal efecto se trabajará con el índice de regionalización que utiliza Yeats (1997).

## II

### El impacto de la integración regional según distintas posiciones teóricas

Existe una amplia literatura acerca del comercio internacional y su relación con los procesos de integración. En este trabajo se presentarán dos posiciones opuestas sobre el comercio sur-sur que afectan directamente al análisis de las relaciones en el Mercosur y particularmente entre Argentina y Brasil, países que representan más del 90% del comercio de la región.

En primer lugar se encuentran aquellos planteamientos en que se considera que la existencia de un comercio sur-sur de productos manufacturados intensivos en capital, que no se extiende a terceros mercados, podría estar reflejando un desvío ineficiente de comercio. Este tipo de intercambio, por lo tanto, debería restringirse o eliminarse en pos de una división internacional del trabajo en la que cada economía produzca aquellos bienes para los que es más eficiente en términos de ventajas comparativas estáticas. Dentro de los modelos que propugnan un desarrollo del comercio basado en una dotación dada de factores, se destaca el correspondiente a Heckscher y Ohlin, que se sustenta en un conjunto de supuestos tales como: la tecnología se considera fija y disponible para todos; los factores productivos son homogéneos y presentan rendimientos constantes a escala; hay pleno empleo y distintas intensidades factoriales de los bienes de los distintos países; cada mercancía es siempre intensiva en un factor dado, es decir, no hay reversibilidad de la función de producción.<sup>2</sup> De estos puntos se desprende el supuesto fundamental de que se trata de mercados en competencia perfecta y se concluye que el patrón más eficiente de comercio de cada país dependerá de su dotación factorial, es decir, de la abundancia relativa en alguno de los factores productivos (capital o trabajo). Aplicado al caso argentino-brasileño significaría postular, de acuerdo con la división internacional del trabajo, que el Mercosur debería producir relativamente más bienes intensivos en trabajo, exportar esos bienes e importar los bienes más intensivos, relativamente, en capital.

Estas ideas son retomadas por Corden para analizar las consecuencias de las uniones de comercio. Para este autor toda unión comercial es beneficiosa si

genera creación de comercio. Por el contrario, ella será negativa si provoca desvíos de comercio (en favor de los países pertenecientes a la unión) que de no existir una situación arancelaria preferencial no se hubieran producido (Corden, 1972).

A partir del concepto de creación y desvío de comercio que se presentan ante las integraciones o uniones comerciales de varios países, Yeats (1997) se propone analizar el caso del Mercosur. La primera pregunta que se plantea es si los aumentos que muestran ciertas exportaciones intrarregionales a partir de la conformación del bloque fueron consistentes con las ventajas comparativas de los países miembros. Siguiendo a Corden, Yeats indagó —para el período 1988-1994— si esas exportaciones por parte de los socios del Mercosur tenían también lugar con otros países del mundo. Para ello, utilizó el índice de orientación regional y un índice de ventajas comparativas reveladas (VCR) que excluye el comercio dentro del Mercosur como forma de reflejar la capacidad de los países del bloque para competir en mercados en que no contaban con beneficios comerciales discriminatorios.<sup>3</sup>

Este autor observa que gran parte del dinamismo que muestran las exportaciones intrarregionales de ciertos bienes seleccionados se relaciona con un cambio en la orientación regional en favor del Mercosur. Es que en aquellos productos para los que el comercio ha crecido más dentro de la región, los países miembros no muestran competitividad a nivel de terceros mercados, por lo que existe escasa evidencia de que presenten ventajas comparativas (estáticas) en relación con ellos. Por lo tanto, lejos de alcanzar efectos de expansión o creación de comercio, el Mercosur generó desvíos ineficientes al promover el intercambio de bienes intensivos en capital que no eran exportados en una proporción similar hacia el resto del mundo.

Desde la perspectiva de Yeats y otros autores de esta corriente, en la medida en que Argentina y Brasil no se especialicen en la exportación de bienes intensivos en el factor relativamente abundante (productos primarios

<sup>2</sup> Para una presentación detallada de los supuestos del modelo de Heckscher-Ohlin, véase Krugman y Obstfeld (2001).

<sup>3</sup> La metodología de cálculo del índice de orientación regional puede verse en el Anexo 1.

o manufacturas de origen agropecuario intensivas en trabajo), no solo estarán generando pérdidas de comercio para terceros países, sino también para sus propios consumidores.

Los planteamientos de Yeats han sido refutados desde diversas perspectivas. Una de ellas critica el hecho de que este autor solo analice el comportamiento de las exportaciones dentro del Mercosur. Si bien ellas aumentaron hasta el año 1998, esto coincide con un fuerte incremento en las importaciones desde terceros países. Por eso no se puede generalizar un concepto de desvío de comercio que haya generado pérdidas para los países no pertenecientes al bloque (Laird, 1998; Nagarajan, 1998; Ríos, 2003). En una oposición más frontal se presentan quienes señalan que el comercio sur-sur de productos industriales es beneficioso más allá de las dotaciones dadas de factores, puesto que puede brindar herramientas para el desarrollo de economías de escala y procesos de aprendizaje que permitirán generar ventajas comparativas dinámicas tanto a nivel intra como extrarregional.

Dentro de este grupo se destaca Amsden (1997), quien crítica con fuerza el supuesto de la existencia de solo dos factores productivos, capital y trabajo, incorporado en el modelo de Heckscher y Ohlin. En particular, porque esto implica considerar al trabajo como un factor homogéneo e ignorar o minimizar el papel del trabajo calificado, que es el que se emplea en forma intensiva en las que denomina “industrias calificadas” (*skilled industries*). Se trata de sectores en que se observan las mayores posibilidades de generar efectos de aprendizaje, por lo que sus exportaciones —si bien en un principio pueden ser solo sur-sur— en un futuro podrían expandirse hacia los países centrales. En esta explicación cobra importancia la utilización del concepto de ventajas comparativas dinámicas en oposición al de ventajas comparativas estáticas que reivindica el otro grupo de autores. En un contexto como el planteado por

Amsden, un sector puede no ser eficiente en un país en un momento del tiempo, pero una tasa de crecimiento de su productividad mayor que la correspondiente a dicho sector en un segundo país puede determinar que en un futuro sí lo sea.

Esta posición es compartida, entre otros autores, por Rodrik, quien puntualiza los diversos factores que justificarían el aumento del comercio y la creación de bloques entre países en desarrollo. Entre ellos destaca la existencia de mercados imperfectos y de rendimientos a escala en un contexto en que el comercio se da entre países cada vez más asimétricos (en cuanto a tamaño, grado de ventaja inicial o ventaja comparativa estática). Esto hace que también sean asimétricos los efectos que dicho comercio puede provocar en el crecimiento, peligro que podría reducirse en la medida que se impulsara un proceso de integración entre países en desarrollo más “similares” entre sí (Rodrik, 1995).

Este autor señala como necesario que los países en desarrollo planteen una estrategia de producción y exportación de manufacturas que podría ser reforzada desde el interior de un bloque comercial. Enfocar sus esfuerzos hacia el desarrollo de sectores manufactureros que luego puedan ser exportados a terceros mercados le otorga un especial sentido a la expansión del comercio sur-sur.<sup>4</sup>

Vale decir que el acceso seguro a nuevos mercados similares entre sí puede convertirse en una plataforma para acceder luego a otros mercados fuera del bloque. Para Rodrik y Amsden esto implica adquirir ventajas comparativas dinámicas, al tiempo que se avanza en procesos de industrialización.

---

<sup>4</sup> Siguiendo esta línea de pensamiento, Ffrench-Davis (2001) rescata una cita de Prebisch quien “recomendaba con fuerza el estímulo a las exportaciones de manufacturas entre los países latinoamericanos, con acuerdos preferenciales”, principalmente a aquellas con mayor absorción de tecnología y mayor elasticidad ingreso.

### III

## El comercio sur-sur: la perspectiva del Mercosur

Para que los países que promueven un proceso de integración puedan alcanzar ventajas comparativas dinámicas es necesario contar con regulaciones que armonicen las asimetrías tanto estructurales como normativas que puedan existir entre ellos. De lo contrario, el desarrollo del bloque puede contribuir a profundizar las asimetrías existentes y a generar tensiones que terminen limitando el propio desempeño del proceso de integración.

Diversos autores vienen alertando sobre la existencia de marcadas asimetrías en el seno del Mercosur, situación que lejos de corregirse a partir de la creación del bloque, se viene agravando con el tiempo (Carrera, 2005; Bekerman, Sirlin y Streb, 1995). Es más, para Ríos (2003) las diferencias que presentan las estructuras productivas de los países miembros se han convertido hoy en el principal escollo que enfrenta el proceso de integración. Es por ello que esta autora recomienda disciplinar el uso de incentivos a la producción y a la inversión, así como diseñar y aplicar instrumentos adecuados para reducir tales diferencias.

Estas recomendaciones son extendidas a las políticas sectoriales por algunos autores. Se plantea que para que la implementación del arancel externo común sea sustentable en el tiempo se requiere una coordinación de los regímenes de reconversión industrial y de comercio exterior, para los efectos de que no se generen —como consecuencia de dichos regímenes— modificaciones abruptas en las condiciones competitivas de cada uno de los países miembros (Bekerman, Sirlin y Streb, 1995).

Pero está claro que el Mercosur no presenta un proyecto de desarrollo de la estructura productiva conjunto o armonizado. Por lo tanto, la falta de proyectos comunes de largo plazo ha derivado en que el país más dinámico dentro del bloque, Brasil, se beneficie en mayor medida de los procesos de aprendizaje antes mencionados. La existencia en ese país de determinadas regulaciones, así

como de incentivos a sectores clave, permitió asegurar la continuidad del crecimiento de la productividad y la inversión sin los altibajos que se observan en el caso argentino. Por otra parte, los mayores incentivos para capacitación tecnológica y mejoras de calidad y productividad en Brasil han ido disminuyendo la brecha en materia de calificación de los recursos humanos, que históricamente favorecía a Argentina. A eso se suma el papel del acceso al crédito, donde las condiciones son mucho más favorables para los exportadores brasileños (Carrera, 2005; Bekerman, Sirlin y Streb, 1995).

En lo que respecta al tipo de comercio que presenta el Mercosur, cabe señalar la consolidación, dentro de los países más grandes, de un intercambio de tipo intraindustrial en ramas como maquinaria, material de transporte e industria química. Esto aparece vinculado, en forma sustancial, a un comercio de tipo intrafirma, administrado o de ambos tipos. Las empresas transnacionales tendieron a especializarse en algunas líneas de productos, complementándose con otras filiales ubicadas principalmente dentro del Mercosur.<sup>5</sup> Esto está lejos de reflejar la realidad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) que solo han accedido marginalmente a las ventajas de pertenecer al bloque, por lo que —hasta ahora— la distribución de beneficios generados por el proceso de integración es claramente desigual según el tamaño de las empresas.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Chudnovsky y López (2007) destacan la mayor productividad, los superiores volúmenes de comercio y la mayor capacidad de innovación de las filiales de empresas transnacionales comparadas con las empresas locales.

<sup>6</sup> Este no es un fenómeno que se limite a las exportaciones dentro del Mercosur, sino que refleja una tendencia general. En un estudio de FUNCEX (2005) se observa que, entre 1998 y 2004, el 75% del crecimiento de las ventas externas brasileñas se debió a grandes empresas que ya estaban participando del comercio exterior.

## IV

### La regionalización de las exportaciones e importaciones entre Argentina y Brasil

Desde el nacimiento del proceso de integración, Argentina ha presentado un saldo negativo en su comercio de manufacturas industriales con Brasil. Pero durante los últimos 10 años se observa un aumento de ese saldo negativo para la mayor parte de los capítulos industriales de la Nomenclatura Común del Mercosur. Esto puede ofrecer una primera aproximación en cuanto a la consolidación comercial que está mostrando Brasil en el campo de los bienes industriales.

A continuación es interesante observar si estos resultados muestran la misma tendencia al analizarlos mediante los índices de regionalización. Esto permitirá determinar, por una parte, si el incremento del saldo deficitario con Brasil coincide con un crecimiento o una caída en la participación de terceros mercados. Es decir, hasta qué punto está aumentando la importancia de Brasil como proveedor de bienes industriales para Argentina. Por otra parte, puede permitir observar si existen sectores donde Argentina, aun cuando aumentó su déficit comercial con Brasil, logró desarrollar nuevas ventajas comparativas con terceros mercados. En otras palabras, explorar si el Mercosur pudo actuar como plataforma inicial para expandir el comercio o colocar nuevos productos en otros mercados, utilizando para ello el índice de orientación regional.<sup>7</sup> Esto permite comparar la evolución experimentada por las proporciones exportadas o importadas de Brasil con respecto a las proporciones del resto del mundo. Se consideraron aquellos sectores industriales que mostraron altos niveles de regionalización por parte de las importaciones, de las exportaciones o del comercio intraindustrial durante al menos uno de los dos períodos de análisis: 1997-1998 y 2005-2006.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Se trata del mismo índice empleado por Yeats (1997). Véase el Anexo I.

<sup>8</sup> Se seleccionó una muestra que comprende un total de 95 posiciones, 87 a 4 dígitos y 8 a 6 dígitos. La apertura a 6 dígitos se realizó para aquellos ítems que por su importancia merecían realizar una apertura mayor. La intención del trabajo fue mostrar aquellas posiciones relevantes a 4 dígitos e incluir, en los casos en que su relevancia fuese elevada, algunas posiciones a 6 dígitos. El objetivo detrás de esta elección es resaltar que en algunas posiciones a 4 dígitos el peso está

#### 1. Evolución de las importaciones argentinas que muestran alta regionalización

Se presentan aquí las importaciones que, en el período en estudio, han aumentado ostensiblemente su regionalización con Brasil. Luego, se analizarán aquellas que, a pesar de mantener un alto nivel de regionalización, muestran una disminución en su índice de orientación regional.

##### a) *Aumento de la regionalización*

La gran cantidad de posiciones que presentan un incremento de la regionalización a partir de procesos de desvío y de creación de comercio evidencia hasta qué punto la apertura comercial regional benefició a Brasil (véase el cuadro 1). En efecto, en todas las posiciones de este grupo (con excepción de una) las importaciones argentinas se han acrecentado y en la mayoría de los casos esto coincide con una reducción de aquellas provenientes del resto del mundo. Esto significa que, respecto de estos productos industriales, Brasil no solo logró consolidar sus ventajas comparativas a nivel regional, sino también que el Mercosur contribuyó a que Argentina priorice las compras a ese país, en detrimento de terceros mercados.

Se destacan en este grupo las posiciones correspondientes al capítulo 84, de “calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos” y le siguen en importancia los capítulos 72, de “fundición de hierro y acero”, y 76, de “aluminio y sus manufacturas”.

Dentro del capítulo 84, es notable el desplazamiento de terceros mercados en favor de Brasil de las posiciones correspondientes a refrigeradores, lavadoras, máquinas para cosechar, centrifugadoras, niveladoras y topadoras. Podrían entonces considerarse aquí dos grandes grupos: el de electrodomésticos y el de maquinaria agrícola y para la construcción.

en una o dos posiciones de 6 dígitos y no en todas las posiciones a 6 dígitos que se desprenden de la de 4. La forma de selección de la muestra puede verse en el Anexo II.

CUADRO 1

**Importaciones argentinas que muestran aumento de la regionalización**  
(En millones de dólares)

NCM	Descripción	Desde Brasil(a)		Desde el resto del mundo(b)		Mundo (c=a+b)		Proporción M de Brasil d=(a/c)*100 (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
8418	Refrigeradores, congeladores y demás material y máquinas para producción de frío, excepto aires acondicionados	46,8	114,1	135	54,7	181,8	168,8	25,7	67,6
8421	Centrifugadoras, secadoras centrifugas; aparatos para filtrar o depurar líquidos o gases	18,2	29,2	141,1	101,4	159,3	130,6	11,4	22,4
8433	Máquinas, aparatos y artefactos para cosechar o trillar	56,8	115,1	100,1	67,6	156,9	182,7	36,2	63,0
8450	Máquinas para lavar ropa, incluso con secado	17	30,5	78,5	16,4	95,5	46,9	17,8	65,0
842920	Niveladoras	16,9	30,3	19,3	11,9	36,2	42,2	46,7	71,8
847149	Las demás máquinas automáticas para tratamiento o procesamiento de datos, digitales	0	16,5	36,7	9,2	36,7	25,7	0,0	64,2
7201	Fundición en bruto y fundición especular, en formas primarias	0,1	16,2	0,2	1,1	0,3	17,3	33,3	93,6
7207	Productos intermedios de hierro o acero sin alear	80,3	96	32,1	12,1	112,4	108,1	71,4	88,8
7210	Productos laminados planos de hierro o acero sin alear	13,5	24,5	19,2	5	32,7	29,5	41,3	83,1
7214	Barras de hierro o acero sin alear, forjadas, laminadas o extrudidas	12,3	9,9	9,4	2,2	21,7	12,1	56,7	81,8
721934	Productos laminados planos de acero inoxidable	7,4	19,7	11	5,6	18,4	25,3	40,2	77,9
7606	Chapas y tiras de aluminio	11,3	19,9	40,8	8	52,1	27,9	21,7	71,3
7616	Las demás manufacturas de aluminio	0,8	12,6	14,7	10,7	15,5	23,3	5,2	54,1
4804	Papel y cartón kraft, sin estucar ni recubrir	64,1	70,3	35,4	19,5	99,5	89,8	64,4	78,3
2818	Corindón artificial; óxido e hidróxido de aluminio	54,4	136,6	25,9	17,2	80,3	153,8	67,7	88,8
8525	Aparatos emisores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión	65,5	681	620	668,2	685,5	1 349,2	9,6	50,5
520942	Tejidos de mezclilla	28,2	36,5	4,2	0,1	32,4	36,6	87,0	99,7
3305	Preparaciones capilares	8	42,7	13,6	9	21,6	51,7	37,0	82,6
5501	Cables de filamentos sintéticos	0	8,9	7,4	10,8	7,4	19,7	0,0	45,2
2902	Hidrocarburos cíclicos	22,6	68,2	10,2	2,7	32,8	70,9	68,9	96,2
7312	Cables, trenzas y similares, de hierro o acero, sin aislar para electricidad	6,4	16	9	9,3	15,4	25,3	41,6	63,2
7502	Níquel en bruto	0,5	10,8	3,1	6,8	3,6	17,6	13,9	61,4
380830	Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas	47	51,4	131,2	43,6	178,2	95	26,4	54,1
6402	Los demás calzados con suela y parte superior de caucho o plástico	34,3	69,9	35,5	39,9	69,8	109,8	49,1	63,7
9401	Asientos y sus partes	23,8	38,7	47,1	47,6	70,9	86,3	33,6	44,8
<i>Total 25 productos (a)</i>		<i>636,2</i>	<i>1 765,5</i>	<i>1 580,7</i>	<i>1 180,6</i>	<i>2 216,9</i>	<i>2 946,1</i>	<i>28,7</i>	<i>59,9</i>
Importaciones totales MOI (b)		6 212,1	9 948,8	21 472,2	17 894,7	27 684,2	27 843,5	22,4	35,7
Porcentaje en el total (a/b)		10,2%	17,7%	7,4%	6,6%	8,0%	10,6%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

MOI: Manufacturas de origen industrial.

(a) Total de productos analizados en el cuadro.

(b) Importaciones/exportaciones totales.

(a/b) Total de productos analizados en el cuadro/importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

Dentro del cuadro 1 se observan también posiciones respecto de las cuales Argentina ha aumentado sus importaciones tanto desde Brasil como del resto del mundo. El caso más notable es la que incluye a los aparatos de telefonía celular (partida 8525, que registra un crecimiento de más del 1.000% entre 1997-1998 y 2005-2006). En un contexto que podría caracterizarse como de auge de la telefonía celular, se destaca el notable crecimiento de las importaciones provenientes de Brasil comparado con el registrado desde el resto del mundo. Juegan aquí las estrategias de las empresas multinacionales que —ante políticas regulatorias más beneficiosas y diferentes dimensiones del mercado interno— optaron por instalarse en Brasil. Esto fue creando un escenario propicio para la exportación, lo que determinó un considerable desvío de comercio de las importaciones argentinas provenientes de otras zonas (como el sudeste asiático, los Estados Unidos o México) en favor de Brasil. Hacia 2005, el 70% de los teléfonos celulares importados por Argentina provenían de su principal socio.

Sin embargo, el índice de regionalización correspondiente a las exportaciones de celulares de Brasil a Argentina disminuyó debido al espectacular crecimiento de las exportaciones hacia el resto del mundo. Pero en ese contexto no puede negarse el aporte de la existencia del Mercosur en la adquisición de ventajas comparativas dinámicas en dicho sector. Es que, desde una situación inicial en que sus exportaciones se dirigían casi exclusivamente a Argentina, Brasil llega a consolidarse como exportador competitivo en terceros mercados: sus exportaciones al resto del mundo de esta posición pasan de 54 millones a 2 mil millones de dólares FOB entre los dos períodos bajo estudio.<sup>9</sup>

#### b) *Disminución de la regionalización*

Las posiciones de la muestra seleccionada que presentan una caída en el índice de orientación regional entre 1997-1998 y 2005-2006 pueden verse en el cuadro 2. La mayor cantidad de casos se explican por una caída en las importaciones desde Brasil, que es proporcionalmente mayor que la que sufren las del resto del mundo. Se trata de posiciones que denotan procesos de sustitución de importaciones por producción nacional e incluyen a sectores como los de ropa de cama, máquinas para lavar vajilla y ciertos tipos de papel.

Se presentan, además, aquellas posiciones en donde si bien el índice descendió, tanto las importaciones desde Brasil como las provenientes del resto del mundo aumentaron, pero estas últimas en una proporción mayor.

Dentro de este grupo se destaca el caso de los medicamentos, rubro en el que el grueso de las importaciones del Mercosur provienen del resto del mundo. Se observa aquí como estrategia de las empresas multinacionales, la de no producir en la región los principios activos o las materias primas farmacéuticas en favor de una política de importación negociada a nivel intrafirma (Bekerman y Sirlin, 1999).

## 2. Evolución de las exportaciones argentinas que muestran alta regionalización

Se presentan aquí, en primer lugar, las exportaciones argentinas cuya regionalización con Brasil ha aumentado. En segundo lugar, se analizarán aquellas que, pese a mantener un alto nivel de regionalización, muestran una caída en su índice de orientación regional entre los períodos bajo estudio.

### a) *Aumento de la regionalización*

En el cuadro 3 se aprecian las posiciones cuyo índice de orientación regional aumentó entre 1997-1998 y 2005-2006, es decir, las posiciones en que se profundizó el proceso de regionalización con Brasil.

En este caso, llama la atención la escasez de posiciones en las que se observa un aumento de la regionalización de exportaciones a Brasil. En todos los casos (a excepción de la posición 8482) las exportaciones totales crecen y, si bien se trata de partidas en las que Brasil sigue siendo el principal destino, se observa que Argentina logró, en algunos casos, acrecentar sus exportaciones al resto del mundo.

Entre estas posiciones se encuentran los “artículos para el transporte o envasado de plásticos”, que registran los mayores valores exportados. Sin embargo, el crecimiento más pronunciado lo representan los productos químicos agrupados en la posición “iniciadores y aceleradores de reacción, y preparaciones catalíticas”, que pasan de menos de 1 millón de dólares FOB exportados a Brasil y al resto del mundo a casi 33 millones y 20 millones de dólares FOB, respectivamente.

### b) *Disminución de la regionalización*

En el cuadro 4 se presentan las posiciones de este grupo de exportaciones cuyo índice de orientación regional cayó entre 1997-1998 y 2005-2006. Nuevamente nos encontramos con una escasa cantidad de posiciones que,

<sup>9</sup> El comportamiento de las exportaciones brasileñas de estas posiciones hacia el resto del mundo y su índice de regionalización con Argentina pueden verse en el Anexo III.

CUADRO 2

**Importaciones argentinas que muestran disminución de su regionalización**  
(En millones de dólares)

NCM4	Descripción	Desde Brasil(a)		Desde el resto del mundo(b)		Mundo (c=a+b)		Proporción M a Brasil d=(a/c)*100 (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
4818	Papel del tipo de los utilizados para papel higiénico y papeles similares	13,2	8,3	38,2	20,7	51,4	29	25,7	28,6
8422	Máquinas para lavar vajilla; máquinas y aparatos para limpiar o secar botellas o demás recipientes	9,8	7,2	123,4	69	133,2	76,2	7,4	9,4
7209	Productos laminados planos de hierro o acero sin alear	23,9	2,1	7,8	0,8	31,7	2,9	75,4	72,4
3004	Medicamentos constituidos por productos mezclados o sin mezclar, preparados para usos terapéuticos o profilácticos	59,6	62,5	290,2	353,2	349,8	415,7	17,0	15,0
2910	Epóxidos, epoxialcoholes, epoxifenoles y epoxieteres	10,5	20,4	1,9	5,1	12,4	25,5	84,7	80,0
3703	Papel, cartón y textiles, fotográficos, sensibilizados, sin impresionar	15,7	11,6	10,8	10,4	26,5	22	59,2	52,7
6302	Ropa de cama, mesa, tocador o cocina	44,4	41,7	7,2	4	51,6	45,7	86,0	91,2
8212	Navajas y máquinas de afeitar y sus hojas (incluidos los esbozos en fleje)	26,9	23,6	12,9	11,1	39,8	34,7	67,6	68,0
<i>Total 8 productos (a)</i>		<i>204</i>	<i>177,4</i>	<i>492,4</i>	<i>474,3</i>	<i>696,4</i>	<i>651,7</i>	<i>29,3</i>	<i>27,2</i>
Importaciones totales MOI (a)		6 212,1	9 948,8	21 472,2	17 894,7	27 684,2	27 843,5	22,4	35,7
Porcentaje en el total (a/b)		3,3%	1,8%	2,3%	2,7%	2,5%	2,3%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

MOI: Manufacturas de origen industrial.

(a) Total de productos analizados en el cuadro.

(b) Importaciones/exportaciones totales.

(a/b) Total de productos analizados en el cuadro/importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

CUADRO 3

**Exportaciones argentinas que muestran un aumento de su regionalización**  
(En millones de dólares)

NCM	Descripción	A Brasil(a)		Al resto del mundo(b)		Mundo (c=a+b)		Proporción X a Brasil d=(a/c)*100 (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
3923	Artículos para el transporte o envasado de plástico; tapones	15,8	55,2	31,1	64,3	46,9	119,5	33,7	46,2
8482	Rodamientos de bolas, de rodillos o de agujas	18,9	21,6	17,7	11,3	36,6	32,9	51,6	65,7
8483	Árboles de transmisión y manivelas; engranajes y ruedas de fricción; husillos fileteados; reductores, multiplicadores y variadores de velocidad	18,4	19,5	12,2	15,1	30,6	34,6	60,1	56,4
2833	Sulfatos; alumbres; peroxosulfatos (persulfatos)	4,6	21,4	1,8	7,5	6,4	28,9	71,9	74,0
2903	Derivados halogenados de los hidrocarburos.	14	18,7	2,9	2,3	16,9	21	82,8	89,0
3815	Iniciadores y aceleradores de reacción, y preparaciones catalíticas	0	32,8	0,4	19,3	0,4	52,1	0,0	63,0
<i>Total 6 productos (a)</i>		<i>71,7</i>	<i>169,2</i>	<i>66,1</i>	<i>119,8</i>	<i>137,8</i>	<i>289</i>	<i>52,0</i>	<i>58,5</i>
Exportaciones totales MOI (b)		4 402,2	4 129,1	4 076,7	9 202,2	8 478,9	13 331,3	51,9	31,0
Porcentaje en el total (a/b)		1,6%	4,1%	1,6%	1,3%	1,6%	2,2%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

MOI: Manufacturas de origen industrial.

(a) Total de productos analizados en el cuadro.

(b) Importaciones/exportaciones totales.

(a/b) Total de productos analizados en el cuadro/importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

CUADRO 4

**Exportaciones argentinas que muestran una disminución de su regionalización**  
(En millones de dólares)

NCM	Descripción	A Brasil <sup>a</sup>		Al resto del mundo <sup>b</sup>		Mundo <sup>c=a+b</sup>		Proporción X a Brasil d=(a/c)*100 (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
3908	Poliamidas en formas primarias	64,1	70,3	0,5	23,2	64,6	93,5	99,2	75,2
8419	Aparatos y dispositivos para el tratamiento de materias mediante operaciones que impliquen un cambio de temperatura	54,4	136,6	13,6	32	68	168,6	80,0	81,0
7612	Depósitos, barriles, bidones, cajas y recipientes similares de aluminio	65,5	681	1,7	9,9	67,2	690,9	97,5	98,6
8536	Aparatos para corte, seccionamiento, protección, derivación, empalme o conexión de circuitos eléctricos	28,2	36,5	9,7	15,4	37,9	51,9	74,4	70,3
8527	Aparatos receptores de radiotelefonía, radiotelegrafía o radiodifusión	56,8	115,1	2,4	5,6	59,2	120,7	95,9	95,4
3919	Placas, láminas, hojas, cintas, autoadhesivas de plástico.	8	42,7	6,2	28,8	14,2	71,5	56,3	59,7
<i>Total 6 productos (a)</i>		<i>277</i>	<i>1 082,2</i>	<i>34,1</i>	<i>114,9</i>	<i>311,1</i>	<i>1 197,1</i>	<i>89,0</i>	<i>90,4</i>
Exportaciones Totales MOI (b)		4 402,2	4 129,1	4 076,7	9 202,2	8 478,9	13 331,3	51,9	31,0
Porcentaje en el total (a/b)		6,3%	26,2%	0,8%	1,2%	3,7%	9,0%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

MOI: Manufacturas de origen industrial.

(a) Total de productos analizados en el cuadro.

(b) Importaciones/exportaciones totales.

(a/b) Total de productos analizados en el cuadro/ importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

si bien muestran valores exportados pequeños, registran un importante crecimiento en porcentaje.

La caída del índice de orientación regional en todas las posiciones de este grupo se debe principalmente a un aumento en una proporción mayor de las exportaciones argentinas al resto del mundo, ya que ninguna experimentó un descenso en sus exportaciones a Brasil. Se destaca el caso de las poliamidas en formas primarias (una clase de manufactura de plástico) cuyas exportaciones al resto del mundo superaron los 23 millones de dólares FOB en el bienio en 2005-2006. Cabe destacar que en 1997-1998 esas exportaciones eran casi insignificantes.

Esta expansión del comercio al resto del mundo podría evidenciar el desarrollo de procesos de aprendizaje dentro de las exportaciones argentinas.

### 3. Evolución comercial de las posiciones con comercio intraindustrial que muestran altos niveles de regionalización

Se analizarán aquí las posiciones con altos índices de regionalización que evidencian un comercio bilateral de tipo intraindustrial, es decir, aquellas que registran valores significativos tanto para las importaciones argentinas

provenientes de Brasil como para las exportaciones dirigidas a dicho país. En el cuadro 5 se intenta resumir, en sus cuatro cuadrantes, las diferentes evoluciones que han tenido los principales productos que componen el comercio intraindustrial entre Argentina y Brasil (los dos cuadrantes superiores muestran un aumento en la regionalización de las importaciones provenientes de Brasil, mientras que los dos cuadrantes inferiores denotan su disminución). A continuación, cada cuadrante será tratado por separado, y con un mayor grado de desagregación, para analizar lo sucedido con las posiciones incluidas en ellos.<sup>10</sup>

#### a) Cuadrante 1: aumento de los índices de regionalización de importaciones y de exportaciones

En este caso, el incremento de los índices de regionalización obedece a una expansión generalizada del comercio, ya que respecto de Brasil todas las posiciones registran un aumento tanto en las exportaciones como en las importaciones. En el caso de las exportaciones, el aumento de dicho índice se debió a una expansión de las

<sup>10</sup> Dado el escaso valor de los montos comercializados en el cuadrante 4, este no se incluirá en el análisis.

CUADRO 5

**Evolución del índice de orientación regional para partidas  
que muestran comercio intraindustrial**

		Índice de Orientación Regional (IR) de exportaciones	
		Aumenta	Disminuye
		Cuadrante 1	Cuadrante 2
IR de Importaciones Aumenta	3901	Polímeros de etileno en formas primarias	8703 Coches de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para transporte de personas (excepto los de la partida n: 87.02), incluidos los vehículos del tipo familiar ( <i>break</i> o <i>station wagon</i> ) y los de carreras
	4810	Papel y cartón estucados por una o las dos caras con caolín u otras sustancias inorgánicas, con aglutinante o sin él, con exclusión de cualquier otro estucado o recubrimiento, incluso coloreados o decorados en la superficie o impresos, en bobinas	8704 Vehículos automóviles para el transporte de mercancías
	401120	Caucho del tipo del utilizado en autobuses o en camiones, neumáticos (llantas neumáticas) nuevos de caucho	8701 Tractores (excepto las carretillas tractor de la partida n: 87.09)
	3904	Polímeros de cloruro de vinilo o de otras olefinas halogenadas, en formas primarias	8702 Vehículos automóviles para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor
	3902	Polímeros de propileno o de otras olefinas, en formas primarias	3920 Las demás placas, láminas, hojas y tiras, de plástico no celular y sin refuerzo, estratificación ni soporte o combinación similar con otras materias
	4002	Caucho sintético y caucho facticio derivado de los aceites, en formas primarias o en placas, hojas o tiras; mezclas de productos de la partida n: 40.01 con los de esta partida, en formas primarias o en placas, hojas o tiras	8544 Hilos, cables (incluidos los coaxiales) y demás conductores aislados para electricidad aunque estén laqueados, anodizados o provistos de piezas de conexión; cables de fibras ópticas constituidos por fibras enfundadas individualmente, incluso con conducto
	3307	Preparaciones para afeitar o para antes o después del afeitado, desodorantes corporales, preparaciones para el baño, depilatorios y demás preparaciones de perfumería, de tocador o de cosmética, no expresadas ni comprendidas en otra parte	8706 Chasis de vehículos automóviles de las partidas n: 87.01 a 87.05, equipados con su motor
	8511	Aparatos y dispositivos eléctricos de encendido o de arranque, para motores de encendido por chispa o por compresión (por ejemplo: magnetos, dínamo magnetos, bobinas de encendido, bujías de encendido o calentamiento, motores de arranque)	3903 Polímeros de estireno en formas primarias
	7228	Barras de hierros y perfiles, de los demás aceros aleados; barras huecas para perforación, de aceros aleados o sin allear	6403 Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de cuero natural
	380830	Herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas//insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas, desinfectantes y productos similares	6404 Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil
	8512	Aparatos eléctricos de alumbrado o señalización (excepto los artículos de la partida n: 85.39), limpiaparabrisas, eliminadores de escarcha o vaho, eléctricos	8408 Motores de émbolo (pistón) de encendido por compresión (motores diesel o semidiesel)
			390120 Polietileno de densidad igual o superior a 0,94 // polímeros de etileno en formas primarias
			8708 Partes y accesorios de vehículos automóviles de las partidas n: 87.01 a 87.05

(continúa en página siguiente)

(continuación)

		Índice de Orientación Regional (IR) de exportaciones	
		Aumenta	Disminuye
		Cuadrante 3	Cuadrante 4
IR de Importaciones Disminuye		Neumáticos	8407 Motores de émbolo (pistón) alternativo y motores rotativos, de encendido por chispa (motores de explosión)
	3808	Insecticidas, raticidas, fungicidas, herbicidas, inhibidores de germinación y reguladores del crecimiento de las plantas	8414 Bombas de aire o de vacío, compresores de aire u otros gases y ventiladores; campanas aspirantes para extracción o reciclado, con ventilador incorporado, incluso con filtro
	8409	Partes identificables como destinadas, exclusiva o principalmente, a los motores	2814 Amoniaco anhidro o en disolución acuosa
	3907	Poliacetales, los demás poliéteres y resinas epoxi	7408 Alambre de cobre
	8413	Bombas para líquidos	
	4802	Papel y cartón	
	2803	Carbono	
	2918	Ácidos carboxílicos con funciones oxigenadas suplementarias y sus anhídridos, halogenuros, peróxidos y peroxiácidos	
	2929	Compuestos con otras funciones nitrogenadas	
	4010	Correas transportadoras o de transmisión, de caucho vulcanizado	
	4005	Caucho mezclado sin vulcanizar, en formas primarias o en placas, hojas o tiras	
	2815	Hidróxido de sodio	
	7901	Cinc en bruto	
	8707	Carrocerías de vehículos automóviles	

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

ventas argentinas a Brasil en una proporción mayor que la registrada respecto del resto del mundo. En cambio, en el caso de las importaciones, el alza de aquellas provenientes de Brasil coincidió con una reducción de las del resto del mundo.

Dentro de las exportaciones se destaca el crecimiento de los polímeros de etileno en formas primarias (de 15 millones a 270 millones de dólares FOB exportados a Brasil y de 18 millones a 92 millones de dólares FOB en las exportaciones al resto del mundo). Al mismo tiempo, esta posición duplica con creces sus importaciones desde Brasil (de 116 millones a 263 millones de dólares FOB), en tanto que caen las importaciones desde el resto del mundo. El aumento del comercio de este producto básico (*commodity*) señala un intenso proceso de creación de comercio tanto dentro del Mercosur para Brasil, como dentro y fuera de este bloque para Argentina.

El gran incremento de las exportaciones de polímeros también se extiende a las de cloruro de vinilo y

de propilenos. En estas posiciones, si bien se presentan exportaciones menores que las correspondientes a polímeros de etileno —tanto a Brasil como al resto del mundo—, se aprecian crecimientos muy significativos que superan a los que registran las importaciones desde Brasil.

Una posición cuyo crecimiento se centró principalmente en las exportaciones generando casi una primacía para Argentina en este rubro, es la correspondiente a preparaciones para afeitar. Se trata nuevamente de un efecto de las estrategias de las empresas multinacionales que, mediante un proceso de división del trabajo regional, priorizaron a Argentina en la producción de este subsegmento.

Encontramos también aquí posiciones del capítulo “máquinas, aparatos y material eléctrico”, que presentan un crecimiento en el comercio con Brasil (tanto exportaciones como importaciones), lo que contrarresta la caída del comercio con el resto del mundo.

**Comercio argentino con aumento de regionalización por parte de las importaciones y de las exportaciones**  
(En millones de dólares)

NCM	Descripción	Exportaciones a Brasil (a)		Exportaciones al resto del mundo (b)		Mundo (c=a+b)		Proporción X a Brasil d=(a/c)*100 (En porcentajes)		Importaciones desde Brasil (d)		Importaciones desde el resto del mundo (e)		Mundo (f=d+e)		Proporción M a Brasil g=(d/f)*100 (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
3901	Polímeros de etileno en formas primaria	14,9	269,3	18,2	92,1	33,1	361,4	45,0	74,5	116	263,5	110,6	63,6	226,6	327,1	51,2	80,6
3904	Polímeros de cloruro de vinilo	14,8	58,9	7,2	34,7	22	93,6	67,3	62,9	19	24,9	32,7	17,4	51,7	42,3	36,8	58,9
3902	Polímeros de propileno	7,7	33,2	36,2	66,8	43,9	102	17,5	34,5	11,9	47	19	20	30,9	67	38,5	70,1
390120	Polímeros de etileno en formas primarias	13,5	52,2	3,2	10	16,7	62,2	80,8	83,9	43,1	99	39	13,5	82,1	112,5	52,5	88,0
401120	del tipo de los utilizados en autobuses o en camiones// neumáticos																
4002	Caucho sintético y caucho facticio derivado de los aceites	7,2	6,3	3	51,1	10,2	57,4	70,6	11,0	56,4	78,1	48	33,6	104,4	111,7	54,0	69,9
8511	Aparatos y dispositivos eléctricos de encendido o de arranque, para motores de encendido por chispa o por compresión	0,7	24,7	18,1	17,3	18,8	42	3,7	58,8	8,3	34,3	28,8	43,6	37,1	77,9	22,4	44,0
8512	Aparatos eléctricos de alumbrado o señalización, limpiaparabrisas, eliminadores de escarcha o vaho	10,2	30,2	16,4	9,7	26,6	39,9	38,3	75,7	21,2	24,8	67,9	32,9	89,1	57,7	23,8	43,0
3307	Preparaciones para afetar o para desodorar antes corporales, preparaciones para el baño	8	16,2	6,1	8,8	14,1	25	56,7	64,8	12,8	26	45,4	31,3	58,2	57,3	22,0	45,4
4810	Papel y cartón escuadros por una o las dos caras con caolín u otras sustancias inorgánicas	7,7	48,9	15,2	84	22,9	132,9	33,6	36,8	2,6	9,6	18,2	7,6	20,8	17,2	12,5	55,8
7228	Barra y perfiles de los demás aceros aleados; barras huecas para perforación, de aceros aleados o sin alea	1,1	3,8	0,9	1,2	2	5	55,0	76,0	55,3	102,2	164,6	90,6	219,9	192,8	25,1	53,0
Total 11 productos (a)		87,2	561,7	123,7	377,1	212,9	938,8	41,0	59,8	355,1	745,5	581,6	366,8	936,7	1 112,3	37,9	67,0
Exportaciones/ importaciones totales		4 402,2	4 129,1	4 076,7	9 202,2	8 478,9	13 331,3	51,9	31,0	6 212,1	9 948,8	21 472,2	17 894,7	27 684,2	27 843,5	22,4	35,7
Moi (b)		2,0%	13,6%	3,1%	4,1%	2,5%	7,0%			5,7%	7,5%	2,7%	2,0%	3,4%	4,0%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

Moi: Manufacturas de origen industrial.

(a): Total de productos analizados en el cuadro.

(b): Importaciones/exportaciones totales.

(a/b): Total de productos analizados en el cuadro/importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

Se puede observar, entonces, un pronunciado incremento de las exportaciones tanto a Brasil como al resto del mundo, lo que revela un proceso de intensa creación de comercio para estas posiciones. En cambio, en cuanto a las importaciones, se observa una tendencia al aumento de las importaciones desde Brasil y a una reducción de las del resto del mundo. Es decir, un proceso de desvío favorable a este socio comercial.

b) *Cuadrante 2: aumento del índice regional de importaciones y disminución del de exportaciones*

En lo referente a las exportaciones, lo que resalta en este cuadrante es que en la mayoría de las posiciones se advierte una caída de las ventas a Brasil, junto con un marcado aumento de las exportaciones al resto del mundo. Lo inverso sucede con las importaciones, donde crecen todas las posiciones provenientes de Brasil al tiempo que retroceden (salvo una) las importaciones desde el resto del mundo. Este comportamiento revela que mientras Argentina está perdiendo posiciones en Brasil, aunque logra reasignarlas hacia el resto del mundo, su mayor socio comercial se está imponiendo como principal proveedor por sobre terceros mercados. Tal vez en ambos casos se presentan claros ejemplos de expansión comercial, pero con una orientación regional muy diferente, ya que Argentina se provee en forma creciente de bienes provenientes de Brasil, mientras que este socio lo hace a partir de terceros mercados.

Se destacan en este cuadrante distintas posiciones de la industria automotriz (“transporte de pasajeros y de mercancías, tractores y ciertas piezas para vehículos”). Si bien gran parte de la explicación de este fenómeno surge a partir del comportamiento de empresas multinacionales, hay que señalar que en Argentina se observa el desarrollo de estrategias que han permitido aumentar las exportaciones al resto del mundo, estrategias que tal vez no hubieran tenido lugar en ausencia del proceso de integración. Por otra parte, la especialización desarrollada por Brasil en autos familiares y de baja gama favoreció sus ventas a Argentina, ya que constituyen gran parte de las colocaciones dirigidas a ese país.

Dentro de las demás posiciones de este grupo, en los plásticos (polímeros de estireno y placas, láminas, hojas y tiras) y cables conductores de electricidad vuelve a apreciarse un notorio crecimiento de las importaciones desde Brasil, junto con un marcado aumento de las exportaciones argentinas al resto del mundo.

Con respecto a sectores integrados principalmente por pequeñas y medianas empresas, en este cuadro se

denotan algunas posiciones del capítulo de calzado donde vuelve a observarse que Brasil logra que sus productores locales saquen mayor provecho de la integración (las importaciones argentinas desde Brasil aumentaron, mientras que se redujeron las provenientes del resto del mundo). Por el contrario, en el caso argentino, las exportaciones cayeron casi al punto de perder por completo los mercados tanto brasileño como del resto del mundo.

c) *Cuadrante 3: aumento del índice de regionalización de exportaciones y disminución del de importaciones*

En este cuadrante se destaca que casi la totalidad de las posiciones presentan un incremento tanto de las exportaciones a Brasil como de aquellas al resto del mundo.

Esta situación contrasta con el planteamiento de Yeats (1997), ya que el comercio dentro del Mercosur para el que —según este autor— Argentina no contaba con ventajas comparativas estáticas, pudo contribuir a expandir su comercio con terceros mercados. Esto se refleja en el hecho de que el aumento de las exportaciones a Brasil (intrarregional) se ve acompañado de un incremento hacia el resto del mundo (extrarregional).

En este cuadro, respecto de las importaciones no hay una tendencia clara. Existen situaciones de caída y crecimiento de las importaciones desde Brasil que se combinan con descensos y aumentos de las importaciones desde el resto del mundo.

Al nivel de capítulos, predominan los ya mencionados productos químicos que presentan incrementos en las exportaciones argentinas a todos los destinos, al igual que los plásticos aquí contenidos (poliacetales y polietileno). Por otra parte, el capítulo “caucho y sus manufacturas” registra un importante aumento de las exportaciones, que de ser casi nulas pasan a rondar los 10 millones de dólares FOB a Brasil.

Igual evolución se observa tanto para las exportaciones de piezas para vehículos (8707 y 8708) como para las de posiciones del capítulo 84 (“calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos”). Además, de los valores importados de estos dos grupos se han reducido, principalmente, las posiciones correspondientes a la industria automotriz, mostrando un proceso de sustitución de importaciones al tiempo que se desarrollaron nuevas ventajas comparativas que permiten ampliar los destinos de las exportaciones.

**Comercio argentino con aumento de regionalización en importaciones  
y descenso de regionalización en exportaciones**  
(En millones de dólares)

CUADRO 7

NCM	Descripción	Exportaciones a Brasil (a)		Exportaciones al resto del mundo (b)		Mundo (c=a+b)		Proporción X a Brasil $d=(a/c) \times 100$ (En porcentajes)		Importaciones desde Brasil (d)		Importaciones desde el resto del mundo (e)		Mundo (f=d+e)		Proporción M a Brasil $g=(d/f) \times 100$ (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
8701	Tractores (excepto las carretillas tractor de la partida n: 87.09)	7,2	6,3	3	51,1	10,2	57,4	70,60	11,00	139,6	330	59,9	43	199,5	373	70,00	88,50
8702	Vehículos automotores para el transporte de 10 o más personas	91,7	48,9	2,3	67,7	94	116,6	97,60	41,90	21,1	95	41,3	4,1	62,4	99,1	33,80	95,90
8703	Coches de turismo y demás vehículos automotores concebidos principalmente para transporte de personas	1 493,3	608,4	85	509,9	1 578,3	1 118,3	94,60	54,40	636,8	1 363,40	908	417,4	1 544,8	1 780,8	41,20	76,60
8704	Vehículos automotores para el transporte de mercancías	641,1	503,1	51,4	730,7	692,5	1 233,8	92,60	40,80	519,1	612,6	434,3	55,4	953,4	668	54,40	91,70
8706	Chasis de vehículos automotores equipados con su motor	6,1	1,5	2,4	17,4	8,5	18,9	71,80	7,90	22,9	69,8	3,3	0,4	26,2	70,2	87,40	99,40
8708	Partes y accesorios de vehículos automotores	51,7	66,3	161,88	441,3	213,58	507,6	24,20	13,10	507,7	574,5	963,1	849,7	1470,8	1424,2	34,50	40,30
3903	Polímeros de estireno en formas primarias	16,1	2,9	7,6	21,1	23,7	24	67,90	12,10	5,7	37	24,9	28,9	30,6	65,9	18,60	56,10
3920	Las demás placas, láminas, hojas y tiras de plástico no celular y sin refuerzo	26,7	28,9	24,7	88,1	51,4	117	51,90	24,70	27,5	58,3	101,6	82,4	129,1	140,7	21,30	41,40
6403	Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de cuero natural	0,7	0	3,2	0	3,9	0	17,90	0,00	25	28,5	36,7	17,9	61,7	46,4	40,50	61,40

(continúa en página siguiente)

(continuación)

NCM	Descripción	Exportaciones a Brasil (a)		Exportaciones al resto del mundo (b)		Mundo (c=a+b)		Proporción X a Brasil $d=(a/c)*100$ (En porcentajes)		Importaciones desde Brasil (d)		Importaciones desde el resto del mundo (e)		Mundo (f=d+e)		Proporción M a Brasil $g=(d/f)*100$ (En porcentajes)	
		1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
6404	Calzado con suela de caucho, plástico, cuero natural o regenerado y parte superior de materia textil	0,6	0,2	1,6	1,2	2,2	1,4	27,30	14,30	4,8	27,6	18,1	8,8	22,9	36,4	21,00	75,80
8408	Motores de émbolo (pistón) de encendido por compresión (motores diesel o semidiesel)	55,8	50,2	1,7	14,4	57,5	64,6	97,00	77,70	147,5	182,2	103,1	82	250,6	264,2	58,90	69,00
8544	Hilos, cables (incluidos los coaxiales) y demás conductores aislados para electricidad aunque estén laqueados	119,6	1,9	9,5	54,1	129,1	56	92,60	3,40	25,2	80,9	123,5	64,4	148,7	145,3	16,90	55,70
<i>Total 12 productos (a)</i>		2 510,6	1 318,6	354,28	1 997	2864,88	3 315,6	87,60	39,80	2 082,9	3 459,8	2 817,8	1 654,4	4 900,7	5 114,2	42,50	67,70
Exportaciones/importaciones totales mot (b)		4 402,2	4 129,1	4 076,7	9 202,2	8 478,9	13 331,3	51,90	31,00	6 212,1	9 948,8	21 472,2	17 894,7	27 684,2	27 843,5	22,40	35,70
Porcentaje en el total (a/b)		57,00%	31,90%	8,70%	21,70%	33,80%	24,90%			33,50%	34,80%	13,10%	9,20%	17,70%	18,40%		

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

NCM: Nomenclatura Común del Mercosur.

MOI: Manufacturas de origen industrial.

(a): Total de productos analizados en el cuadro.

(b): Importaciones/exportaciones totales.

(a/b): Total de productos analizados en el cuadro/ importaciones (o exportaciones según el caso) totales.

# V

## **Análisis de la regionalización comercial de Argentina con Uruguay y Paraguay, respectivamente**

El propósito de este apartado es señalar algunas cuestiones relevantes acerca del comercio de Argentina con Uruguay y Paraguay, respectivamente. En primer lugar y a diferencia de Brasil, Argentina presenta un marcado saldo positivo en su balanza comercial con estos socios en el período en estudio. Así, ellos representan para Argentina un mercado al que exporta una interesante variedad de productos, mientras que las importaciones desde estos destinos son poco significativas en monto, especialmente si se las compara con las provenientes de Brasil.

Un dato interesante digno de mencionar respecto del comercio con ambos países, es que dentro de las posiciones a 4 dígitos que respondían a la selección planteada, no hay ninguna posición que haya sido seleccionada como relevante tanto para las importaciones como para las exportaciones argentinas a cada destino.

Se seguirá aquí el mismo esquema de análisis planteado con Brasil. Conviene señalar que el análisis del comercio entre Argentina y Uruguay y Paraguay, respectivamente, no reviste la misma importancia que el realizado con Brasil. Esto se evidencia al observar que no hay suficientes casos significativos como los que se encuentran con el socio mayor del Mercosur.

### **1. Evolución de las importaciones argentinas desde Uruguay que muestran alta regionalización**

La relevancia de Uruguay como proveedor argentino es escasa. Las posiciones seleccionadas con aumento de la regionalización son pocas y, al mismo tiempo, registran en conjunto una limitada gravitación dentro del total de las importaciones argentinas de las manufacturas de origen industrial (MOI), dado que se trata de productos que presentan valores muy bajos tanto en su importación desde Uruguay como a nivel global. El incremento de la regionalización proviene principalmente de una disminución de las importaciones argentinas desde el resto del mundo.

En cuanto a las posiciones que registran una caída en la regionalización, en la mayoría de los casos presentan

una disminución de las importaciones argentinas desde Uruguay junto con un nivel estable de importaciones desde el resto del mundo. Se trata de posiciones que pierden en gran medida su relevancia en el comercio entre ambos países. En ambos casos, la evolución de la regionalización responde a procesos de sustitución de importaciones con producción local realizados por Argentina.

### **2. Evolución de las exportaciones argentinas a Uruguay que muestran alta regionalización**

A diferencia de lo ocurrido con las exportaciones a Brasil, es posible observar aquí, en primer lugar, una gran cantidad de posiciones con aumento de la regionalización. Se trata de productos que, en 2005-2006, presentan un importante incremento de su participación dentro del total de las MOI exportadas por Argentina. A su vez, la variedad de productos indica que, si bien existe una regionalización relevante de las exportaciones de Argentina a Uruguay, estas se encuentran diversificadas entre distintas industrias, muchas de las cuales están representadas principalmente por pequeñas y medianas empresas, como en el caso de los rubros textiles, calzado y botellas.

En segundo lugar, a pesar de que los montos exportados no son mayoritariamente significativos, se trata de productos en los que Argentina no detenta durante el período una fuerte posición exportadora hacia terceros mercados. Esto ayuda a explicar el marcado peso de las exportaciones a Uruguay, pese a tratarse de un mercado pequeño.

Al mismo tiempo, es significativa la variedad de rubros para los que la regionalización de las exportaciones argentinas a Uruguay ha descendido. Por una parte, encontramos productos de industria liviana tales como textiles, pinturas y barnices y otros líquidos y cremas para diferentes usos. Por otra, se hallan pequeñas y medianas máquinas tales como calentadores eléctricos, transformadores eléctricos, adaptadores de televisión, entre otras.

En ambos casos, las exportaciones al país vecino entre períodos se mantienen relativamente estables o crecen en una baja proporción. Además, la exportación de los mismos productos al resto del mundo presenta un importante aumento que explica el descenso de la regionalización debido al desarrollo del comercio a otros destinos. Es posible que el proceso de aprendizaje permitido por la existencia del Mercosur haya brindado el conocimiento necesario para comenzar a desarrollar ventajas comparativas dinámicas en estos rubros.

### 3. Evolución de las importaciones argentinas desde Paraguay que muestran alta regionalización

Al igual que en el caso uruguayo, durante el período estudiado se observan pocas posiciones con aumento de su regionalización. Paraguay no es un proveedor prioritario para Argentina y el tipo de productos importados, vinculados sobre todo a la industria textil, parece reflejar que los altos niveles de regionalización responden a la cercanía de ambos mercados. De hecho, el incremento de la regionalización al que se asiste entre los años estudiados se vincula principalmente a la disminución de las importaciones argentinas desde el resto del mundo, que muestra el avance de un proceso de sustitución de importaciones y no a un gran crecimiento en el comercio con su socio.

De la misma manera, se observa una escasa cantidad de posiciones cuya regionalización (antes elevada) cae entre los períodos en estudio. Esto refuerza lo planteado anteriormente en cuanto al papel menor que ocupa Paraguay como proveedor de productos industriales a

Argentina, pese a ser un socio comercial con aranceles preferenciales.

### 4. Evolución de las exportaciones argentinas que muestran alta regionalización con Paraguay

Al igual que en el caso de las importaciones, las exportaciones argentinas a Paraguay no presentan grados de regionalización significativos, como se refleja en las escasas posiciones con alta regionalización. Sin embargo en algunos casos, como el del calzado, el aumento de la regionalización con Paraguay obedece a una pronunciada caída de las exportaciones argentinas de este producto al resto del mundo (en particular a Brasil, como se evidenció anteriormente). Por último, llama la atención la exportación de celulares (8.525) a Paraguay, que si bien registra valores pequeños, muestra un crecimiento muy importante entre los períodos bajo estudio.

Por otra parte, en concordancia con los resultados anteriores, las posiciones que presentan una pérdida de regionalización se explican, principalmente, por el deterioro de las exportaciones argentinas a Paraguay. Esta caída, que fue acompañada en algunos casos de un aumento de las exportaciones al resto del mundo, resalta que en ciertos casos Paraguay pudo servir de plataforma inicial para generar procesos de aprendizaje en la producción de productos como papel y cartón, cables, máquinas para lavar la ropa y aparatos de mecanoterapia, masajes, entre otros. En este sentido, el comercio con Paraguay, favorecido por la existencia del Mercosur, pudo haber permitido a Argentina acceder a un mercado ampliado y desarrollar ventajas comparativas dinámicas para luego expandir sus exportaciones al exterior del bloque.

## VI

### Conclusiones

La orientación de este trabajo fue analizar, desde la perspectiva de Argentina, hasta qué punto la vigencia de un patrón de especialización comercial —más diversificado en su comercio con Brasil que el que ambos países presentaban frente a los países desarrollados— dio lugar a la generación de ventajas comparativas dinámicas tanto a nivel regional, como en relación con terceros mercados. Para tal efecto se consideró cuál fue la evolución comercial reciente de aquellos bienes industriales que hacia 1998 mostraban altos niveles de regionalización (en importaciones, exportaciones o en

ambas) entre dos períodos en estudio: uno previo a las crisis macroeconómicas vividas por ambos países (1997-1998) y el otro más reciente (2005-2006).

Diez años después de publicado el artículo de Yeats, la experiencia de Brasil (y también, aunque en menor medida, la de Argentina) lejos de confirmar las conclusiones de este autor parece reforzar las ideas de aquellos que consideran que el comercio sur-sur no solo no es perjudicial para el intercambio con terceros países, sino que puede resultar beneficioso para expandirlo y diversificarlo en el mediano y largo plazo.

Argentina presenta una creciente tendencia a concentrar sus compras de manufacturas industriales en Brasil y a venderlas al resto del mundo. Esto refleja la existencia de un proceso muy asimétrico en cuanto a las tendencias a la regionalización que se aprecian en el comercio bilateral de bienes industriales de los dos principales socios del Mercosur.

Este proceso obedece, en primer lugar, a un aumento en la regionalización de las importaciones industriales argentinas de ciertos rubros, resultado de un incremento en la proporción de importaciones desde Brasil junto con una caída en las originadas en el resto del mundo. En estos rubros Brasil se ha impuesto como principal proveedor. ¿Esto significa, como planteaba Yeats, un desvío ineficiente de comercio proveniente de Brasil o un desarrollo de nuevas ventajas comparativas por parte de este país? Las estadísticas señalan claramente esto último, ya que para los productos industriales señalados Brasil registra también una marcada expansión de sus exportaciones al resto del mundo (con un crecimiento que oscila entre el 80% y el 300%).<sup>11</sup> Estos datos parecen acercarse más a la perspectiva planteada por Amsden, pues Brasil muestra un marcado desarrollo de procesos de aprendizaje.

El segundo aspecto que cabe destacar en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil es una tendencia a la disminución de la regionalización de diversas exportaciones argentinas. Esto responde, en su mayor parte, a una reducción en las exportaciones a Brasil, pero también a un aumento en las dirigidas al resto del mundo. Por otra parte, puede observarse un incremento en la regionalización de las exportaciones argentinas en ciertos rubros del sector petroquímico, lo que revela la existencia de un proceso muy asimétrico en cuanto a las tendencias a la regionalización en el comercio bilateral de bienes industriales de los dos principales socios del Mercosur.

¿Qué implicancias tendría esta asimetría en una perspectiva de evaluación de impacto del proceso de integración regional? Para Argentina podría significar que, en algunos casos como el de la industria automotriz y de ciertos productos básicos, petroquímicos y plásticos, el Mercosur pudo actuar como plataforma inicial de exportaciones para luego permitir su expansión al resto del mundo. Aquí se pudieron desarrollar procesos de aprendizaje, de mejoramiento en la organización de la producción o de ambos. Desde la perspectiva de Brasil, en un contexto de políticas productivas internas

que favorecen la competitividad, el Mercosur le brindó claras oportunidades de fortalecer ciertos sectores industriales a partir del desarrollo de economías de escala y aprendizaje. No se puede dejar de tener en cuenta que estas tendencias reflejan las estrategias globalizadoras de las empresas multinacionales, las que mejor han usufructuado hasta ahora de los beneficios del proceso de integración.

Si se realiza un análisis pormenorizado de los resultados obtenidos, en primer lugar, y de acuerdo con los planteamientos que estiman beneficioso el comercio sur-sur de bienes industriales, se destacan las exportaciones de vehículos automotores, sus partes y piezas. La evolución comercial de este tipo de bienes ha sido variada. Lo que en un primer momento ayudó a sostener el superávit comercial bilateral argentino por medio de las crecientes exportaciones a Brasil, hoy muestra una faceta diferente. Mientras las importaciones de autos y piezas (capítulo 87) desde Brasil han crecido considerablemente en los últimos años, las exportaciones argentinas han descendido levemente. Sin embargo, lo que interesa aquí es el importante grado de diversificación logrado por este tipo de exportaciones argentinas al resto del mundo. Aunque Brasil sigue siendo el principal destino de las ventas argentinas de autos y partes, existen otros destinos cuya importancia viene en aumento. En cuanto Brasil comenzó a disminuir las compras de autos y piezas, Argentina pudo desviar y expandir este tipo de exportaciones hacia otros países.

En esta misma línea, los plásticos son otro rubro de importancia particularmente para Argentina. Lo interesante de este grupo de productos es que su producción se encuentra atomizada entre casi 1.700 empresas dentro de las que se destacan las de tamaño pequeño y mediano (Briner, Bustos y Sacroisky, 2007).

A pesar del pronunciado aumento de las importaciones argentinas de bienes industriales desde Brasil, este país presenta un proceso de desregionalización de sus exportaciones a Argentina empujado por el ostensible crecimiento de estas hacia terceros mercados. Mientras que en el período 1997-1998, el 21% de sus exportaciones de MOI se dirigían a Argentina, este porcentaje se redujo al 15% en 2005-2006. No puede negarse que, en el caso de ciertos bienes industriales, el comercio con Argentina le dio a Brasil un impulso muy importante para lograr un desarrollo de ventajas comparativas dinámicas y una expansión posterior hacia el resto del mundo.

Por otra parte, desde la perspectiva de Argentina podría señalarse que el seguimiento de las propuestas de exportar en función de las ventajas comparativas

<sup>11</sup> Para mayor detalle véase el Anexo III.

estáticas (productos primarios y algunas manufacturas de origen agropecuario) le dio pobres resultados en su comercio con Brasil en el mediano plazo. Es más, ese resultado podría haber empeorado de continuar esa estrategia, dado que Brasil se está convirtiendo o bien en autosuficiente, o bien en un fuerte exportador de esos productos. Es así como el importante superávit comercial que mantuvo Argentina durante la década de 1990 fue disminuyendo hasta transformarse, a partir del año 2002, en un déficit conducido por el intercambio de bienes industriales.

En lo que respecta al comercio argentino con Uruguay y Paraguay, se observa que el principal beneficiado ha sido Argentina, porque tanto la cercanía geográfica como la existencia del Mercosur hicieron posible que exportara ciertos productos a sus socios, desarrollando un proceso de aprendizaje mediante las exportaciones (*learning by exporting*) que luego le permitió expandirlas al resto del mundo. Esto evidencia que para ciertos productos Argentina efectivamente pudo desarrollar ventajas comparativas

dinámicas, lo que se ve reforzado por el hecho de que en la actualidad no se encuentran niveles de regionalización significativos entre Argentina y Paraguay y Argentina y Uruguay, respectivamente. Cabe señalar, sin embargo, que Paraguay y Uruguay han quedado en cierta medida relegados en el proceso de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas como producto del comercio dentro del bloque.

En definitiva, en este trabajo se hace manifiesto que, para el caso de los socios más grandes, el Mercosur pudo funcionar como instrumento de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas. La pregunta, dada la realidad presente, es hasta qué punto el proceso de integración puede continuar cumpliendo ese papel. A su vez, este interrogante se amplía al analizar si dicha integración podría realizarse más equitativamente para el conjunto de los países que integran el bloque, lo que significa reducir las asimetrías de política económica y extender sus beneficios a los socios más pequeños. Estos son los grandes desafíos que plantea hacia adelante el proceso de integración.

## ANEXOS

### ANEXO I

#### Índice de orientación regional del comercio

Para el caso de las exportaciones, el índice es el siguiente:

$$IRX_t = \frac{X_{i,BRA;t} / X_{MOI,BRA;t}}{X_{i,ROW;t} / X_{MOI,ROW;t}}$$

en donde:

$IRX_t$ : Índice de orientación regional en el año  $t$

$X_{i,BRA;t}$ : Exportaciones de producto/partida  $i$  a Brasil en el año  $t$

$X_{MOI,BRA;t}$ : Exportaciones totales de MOI a Brasil en el año  $t$

$X_{i,ROW;t}$ : Exportaciones de producto/partida  $i$  al resto del mundo en el año  $t$

$X_{MOI,ROW;t}$ : Exportaciones totales de MOI al resto del mundo en el año  $t$

$\sum_1^n X_{MOI}$ , es decir, la suma de todas las partidas  $i$  es igual al total de exportaciones de MOI

Para el caso de las importaciones, el procedimiento es análogo.

$$IRM_t = \frac{M_{i,BRA;t} / M_{MOI,BRA;t}}{M_{i,ROW;t} / M_{MOI,ROW;t}}$$

donde:

$IRM_t$ : Índice de orientación regional en el año  $t$

$M_{i,BRA;t}$ : Importaciones de producto/partida  $i$  a Brasil en el año  $t$

$M_{MOI,BRA;t}$ : Importaciones totales de MOI a Brasil en el año  $t$

$M_{i,ROW;t}$ : Importaciones de producto/partida  $i$  al resto del mundo en el año  $t$

$M_{MOI,ROW;t}$ : Importaciones totales de MOI al resto del mundo en el año  $t$

$\sum_1^m M_i = M_{MOI}$ , es decir, la suma de todas las partidas  $i$  es igual al total de importaciones de MOI

MOI: Manufacturas de origen industrial.

## ANEXO II

**Selección de la muestra**

Para realizar este trabajo se utilizó todo el universo de las exportaciones e importaciones argentinas divididas entre las que se comercian con Brasil y aquellas con el resto del mundo.<sup>12</sup> Dentro de este universo se seleccionó una muestra de exportaciones e importaciones que incluye a aquellas partidas que en algún año —entre el rango de tiempo analizado— hayan superado los 10 millones de dólares. Esto redujo la muestra de exportaciones a 61 posiciones arancelarias que representan en promedio el 85% de las ventas a Brasil y el 73% de las ventas al resto del mundo. Por su parte, la muestra de importaciones

quedó reducida a 184 posiciones, que representan en promedio el 90% de las importaciones provenientes de Brasil, por una parte, y un 65% de las importaciones provenientes del resto del mundo, por otra.

A su vez, de esa primera selección se utilizaron para el análisis aquellas partidas que registraran un índice de regionalización (ya sea para exportaciones o importaciones) superior a 1.<sup>13</sup> El último criterio de selección consistió en elegir aquellas partidas cuya proporción de importaciones (exportaciones) dentro del bloque con respecto a las importaciones (exportaciones) totales sobrepasara el 30%.

<sup>12</sup> De esta manera se conformaron dos grandes grupos, el de exportaciones, compuesto por 919 posiciones arancelarias a cuatro dígitos de acuerdo con la Nomenclatura Común del Mercosur (NCM4), y el de importaciones, que agrupa a 928 posiciones arancelarias de acuerdo con dicha clasificación.

<sup>13</sup> Un índice de regionalización mayor que 1 significa que para esa posición el comercio (exportación o importación, según el caso) se encuentra regionalizado entre Argentina y Brasil.

## ANEXO III

**Exportaciones brasileñas al resto del mundo de principales capítulos y posiciones industriales exportados a Argentina**

Exportaciones brasileñas al resto del mundo (En millones de dólares fob)				
Capítulo	1997-1998	2005-2006	Variación entre períodos	
28 Productos químicos inorgánicos; compuestos inorgánicos u orgánicos de los metales preciosos, de los elementos radiactivos, de metales de las tierras raras o de isótopos	360,7	1 223,1	239,1%	
29 Productos químicos orgánicos	892,5	1 630,7	82,7%	
30 Productos farmacéuticos	118,2	470,8	298,2%	
84 Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos	3 593,8	9 068,7	152,4%	
85 Máquinas, aparatos y material eléctrico y sus partes; aparatos de grabación o de reproducción de sonido, aparatos de grabación o de reproducción de imágenes y sonido en televisión, y las partes y accesorios	1 426,3	4 722,4	231,1%	
87 Vehículos automóviles, tractores, ciclos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios	3 326,6	8 828,5	165,4%	

Exportaciones  
(En millones de dólares FOB)

Posición	Promedio de exportaciones brasileñas a Argentina		Promedio de exportaciones brasileñas al resto del mundo	
	1997-1998	2005-2006	1997-1998	2005-2006
8418 Refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos; bombas de calor, excepto las máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire de la partida n: 84.15.	51	120	63	308
8525 Aparatos emisores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión, incluso con aparato receptor o de grabación o reproducción de sonido incorporados; cámaras de televisión; videocámaras, incluidas las de imagen fija.	66	685	54	2 000
8701 Tractores (excepto las carretillas tractor de la partida n: 87.09)	143	338	113	901
8702 Vehículos automóviles para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor.	21	96	141	223
8703 Coches de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para transporte de personas (excepto los de la partida n: 87.02), incluidos los vehículos del tipo familiar ( <i>break</i> o <i>station wagon</i> ) y los de carreras.	649	1 390	892	3 106

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Posición	Índice regional de exportaciones de Brasil a Argentina	
	1997-1998	2005-2006
8418 Refrigeradores, congeladores y demás material, máquinas y aparatos para producción de frío, aunque no sean eléctricos; bombas de calor, excepto las máquinas y aparatos para acondicionamiento de aire de la partida n: 84.15.	3,0	2,3
8525 Aparatos emisores de radiotelefonía, radiotelegrafía, radiodifusión o televisión, incluso con aparato receptor o de grabación o reproducción de sonido incorporados; cámaras de televisión; videocámaras, incluidas las de imagen fija.	7,8	2,0
8701 Tractores (excepto las carretillas tractor de la partida n: 87.09)	4,9	2,2
8702 Vehículos automóviles para el transporte de 10 o más personas, incluido el conductor.	0,6	4,1
8703 Coches de turismo y demás vehículos automóviles concebidos principalmente para transporte de personas (excepto los de la partida n: 87.02), incluidos los vehículos del tipo familiar ( <i>break</i> o <i>station wagon</i> ) y los de carreras.	2,8	2,6

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

## Bibliografía

- Amsden, Alice H. (1997), "Bringing production back in understanding government's economic role in late industrialization", *World Development*, vol. 25, Nº 4, Amsterdam, Elsevier.
- \_\_\_\_\_ (1976), "Trade in manufactures between developing countries", *The Economic Journal*, vol. 86, Nº 344, diciembre, Oxford, Blackwell Publishing.
- Bekerman, M. y D. Cerdeiro (2006), "Integración, crisis y patrón de especialización de la economía argentina", *Documento de trabajo*, Nº 16, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Bekerman, M. y H. Montagu (2007), "¿Por qué Argentina pierde terreno en el comercio con Brasil?", *Realidad económica*, Nº 232, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE), noviembre-diciembre.
- Bekerman, M. y P. Sirlin (1999), "Impactos sectoriales del proceso de integración del Mercosur: los casos del sector calzado y del sector farmacéutico", *Documento de trabajo*, Nº 9, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Bekerman, M., P. Sirlin y M.L. Streb (1995), "Las nuevas orientaciones de política industrial y de promoción de exportaciones en Argentina y Brasil. Asimetrías y posibilidades de coordinación", *Documento de trabajo*, Nº 1, Buenos Aires, Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.
- Briner, María Agustina, Magdalena Bustos Zavala y Ariana Sacroisky (2007), "Desafíos de la reconfiguración productiva en Argentina", *Documento de trabajo*, Nº 16, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de Argentina (CEFID-AR), julio.
- Carrera, Jorge (2005), "Inserción y especialización del sistema productivo argentino en la economía internacional. Modelos productivos", *Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina*, Julio César Neffa y Héctor Cardono, Buenos Aires, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales, Programa de Tecnología, Investigaciones Económicas sobre Trabajo y Empleo (CEIL-PIETTE), septiembre.
- Castagnino, Tomás (2005), "El comercio exterior de las manufacturas industriales. Estática comparada: 1998-2005", *Revista del CEI*, Nº 4, Buenos Aires, Centro de Economía Internacional, noviembre.
- Chudnovsky, Daniel y Andrés López (2007), "Inversión extranjera directa y desarrollo: la experiencia del Mercosur", *Revista de la CEPAL*, Nº 92 (LC/G.2339-P), Santiago de Chile, agosto.
- Corden, Max (1972), "Economies of scale and customs union theory", *The Journal of Political Economy*, vol. 80, Nº 3, Chicago, University of Chicago Press.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2001), "El comercio intralatioamericano y su base analítica para el nuevo decenio", Santiago de Chile, borrador.
- FUNCEX (Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior) (2005), *Boletim de comércio exterior*, Río de Janeiro.
- Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2001), "Las bases para el comercio: la dotación factorial y el modelo de Heckscher-Ohlin", *Economía internacional*, Madrid, Addison Wesley.
- Laird, S. (1998), "Mercosur: objectives and achievements", *Economics Notes*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, Andrés, Gustavo Lugones y Fernando Porta (1993), "Factores macroeconómicos, políticas públicas y estrategias privadas", *Comercio y competitividad en el Mercosur*, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT), julio.
- Nagarajan, Nigel (1998), "La evidencia sobre el desvío de comercio en el Mercosur", *Integración y comercio*, Nº 6, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), diciembre.
- Porta, Fernando (2004), "Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación microeconómica", *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos (LC/BUE/R.258)*, Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Ríos, Sandra Polónia (2003), *Mercosur: en busca de una nueva agenda. Mercosur: Dilemas y alternativas de la agenda comercial*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), diciembre.
- Ríos, Sandra Polónia y Roberto Iglesias (2005), "Anatomía do boom exportador e implicações para a agenda de negociações comerciais do Brasil", *Revista brasileira de comércio exterior*, Río de Janeiro, Fundación Centro de Estudios de Comercio Exterior (FUNCEX), octubre-diciembre.
- Rodrik, Dani (1995), "Las reformas a la política comercial e industrial en los países en desarrollo: una revisión de las teorías y datos recientes", *Desarrollo económico*, vol. 35, Nº 138, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), septiembre-noviembre.
- Yeats, Alexander (1997), "Does Mercosur's trade performance raise concerns about the effects of regional trade arrangements?", *Policy Research Working Paper*, Nº 1729, Washington, D.C., Banco Mundial, febrero.



## PALABRAS CLAVE

Liberalización de mercados financieros  
Bancos de desarrollo  
Desarrollo económico  
Financiación del desarrollo  
Estadísticas financieras  
Política financiera  
Estudios de casos  
Brasil

# Los bancos de desarrollo en la “era de la liberalización financiera”: el caso del BNDES en Brasil

*Jennifer Hermann*

**E**n este artículo se examinan las posibles repercusiones de la política de liberalización financiera en el papel de los bancos de desarrollo y, en particular, del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) como principal financiador del proceso de desarrollo económico brasileño. Se argumenta que si bien la liberalización puede promover el desenvolvimiento financiero, este tiende a ocurrir de manera “incompleta”, sobre todo ante las necesidades de progreso económico en los países menos desarrollados, entre ellos Brasil. El análisis del caso brasileño parece confirmar esta tesis y demuestra que, a pesar de la política de liberalización financiera aplicada, el BNDES no solo preservó sino que amplió su posición relativa en el mercado local durante el período analizado (1990-2006).

Jennifer Hermann

Prof. Doctora del Instituto de Economía

Universidad Federal de Río de Janeiro

(IE/UFRJ)

✉ [jenniferh@terra.com.br](mailto:jenniferh@terra.com.br)

# I

## Introducción

Los bancos de desarrollo se crearon para fomentar el progreso económico nacional en países donde el sistema financiero local no lograba sostener un ritmo acelerado de expansión de la inversión agregada. Si bien la mayoría de estas instituciones se fundaron en la fase inicial o intermedia del proceso de industrialización con la función de promover y, sobre todo, acelerar ese proceso, el hecho de que aun hoy existan bancos de desarrollo en países del Grupo de los Siete (G7) —como el Kreditalanstalt für Weidaruftban (KfW) de Alemania, el Banco de Desarrollo del Japón y el Business Development Bank of Canada (BDC), todos de capital enteramente gubernamental— demuestra que sus funciones no se agotan al alcanzar niveles más avanzados de desarrollo económico y financiero, sino que simplemente se modifican.<sup>1</sup>

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) no constituye una excepción a la regla. Desde su creación en 1952, sus actividades se modificaron según los distintos contextos políticos, macroeconómicos y financieros. Hasta la década de 1980, el BNDES desempeñó un papel fundamental en la financiación del proceso de industrialización brasileño, que se apoyó en gran medida en la inversión y el financiamiento gubernamentales (además de la financiación externa). El decenio de 1990 marcó un cambio radical, pues siguiendo el ejemplo de diversos países desarrollados y en desarrollo, en Brasil se adoptó el “modelo de liberalización financiera” como parte de una nueva política de desarrollo. De acuerdo con ese modelo, el desarrollo económico debería estar orientado por las iniciativas y los intereses del sector privado (o del “mercado”) y no por acciones dirigidas o financiadas por el Estado. En el campo específico de la política financiera, el objetivo era estimular la expansión y diversificación del mercado de activos mediante el ahorro

e instituciones financieras privadas. En consecuencia, se recomendaban la desregulación y apertura del mercado financiero, unidas a una gran restricción —o incluso eliminación— de los mecanismos de actuación directa del Estado, pues se suponía que con el desarrollo del sector privado, producto de la política de liberalización, esos mecanismos se volverían innecesarios.

Independientemente de la validez de las premisas y del análisis teórico que inspiraron la política de liberalización financiera —cuyo debate escapa a los objetivos de este artículo—, las medidas de desregulación y desestatización financiera implementadas en los diversos países donde se adoptó este modelo modificaron sus respectivos sistemas financieros.<sup>2</sup> Entre otras cosas, el volumen de las operaciones financieras en los mercados bancarios y de capitales de todo el mundo se expandió en gran medida a partir de los años noventa y probablemente no es una mera coincidencia que esa expansión haya sido concomitante al proceso de liberalización financiera en muchos países. Según el enfoque teórico adoptado en este trabajo, si bien la liberalización ha promovido la expansión de la actividad financiera, la actuación de los bancos de desarrollo no se ha vuelto innecesaria, sobre todo en países como Brasil, que aún tiene un largo camino por recorrer en ese sentido. No obstante, el nuevo contexto en que operan estos bancos naturalmente cuestiona al antiguo papel del gobierno y de estas instituciones en el proceso de desarrollo.

En este trabajo se examinan los posibles efectos de la política de liberalización financiera en el papel de los bancos de desarrollo y, en particular, del BNDES como principal financiador del proceso de desarrollo económico en Brasil. El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la segunda sección se aborda el tema propuesto en forma preliminar y especulativa respecto de los bancos de desarrollo en general, mientras que en las secciones siguientes se trata el caso específico del Brasil. En la tercera sección se resumen las condiciones de funcionamiento del BNDES en el período 1950-1980, que preceden al proceso de liberalización financiera en Brasil. En la cuarta sección se analiza el período posterior a la liberalización, de 1990 a 2006, y en la quinta se presentan las conclusiones.

□ La autora agradece al Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico de Brasil (CNPq) por el respaldo a la investigación, al profesor Fernando Cardim de Carvalho y a los investigadores Mauro Santos y Norberto Martins (del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro) por los comentarios y sugerencias a la primera versión de este trabajo y naturalmente los exime de toda responsabilidad respecto de la versión final. La autora agradece también al BNDES por autorizar el uso de fragmentos del material de investigación relativo al proyecto “Nuevo acuerdo de Basilea y sus implicancias para el BNDES” (2007) de cuyo equipo formó parte.

<sup>1</sup> De acuerdo con los datos disponibles en línea ([www.kfw.de](http://www.kfw.de); [www.dbj.jp](http://www.dbj.jp); [www.dbc.ca](http://www.dbc.ca)), los respectivos gobiernos federales poseen el 100% del capital del Banco de Desarrollo del Japón y del BDC y el 80% del capital del KfW; el 20% restante pertenece a gobiernos estatales.

<sup>2</sup> Véase en Hermann (2010a) una discusión teórica sobre el papel de los bancos de desarrollo y de los bancos públicos en general en los países industrializados y en desarrollo.

## II

### Liberalización financiera y bancos de desarrollo

#### 1. Funciones y características de los bancos de desarrollo

El debate con respecto al papel y las funciones de los bancos de desarrollo en el sistema financiero todavía no se ha explayado y sistematizado en gran medida.<sup>3</sup> En general, las propuestas en ese sentido surgen como una extensión, a veces un poco forzada, de las conclusiones sobre el papel del Estado en el mercado financiero. De hecho, esta cuestión precede lógicamente a la discusión con respecto a los bancos de desarrollo, que representan una de las posibles formas de actuación del Estado en el sistema financiero, pero sin duda no la única. No se pretende desarrollar ese debate en este trabajo, pero es útil señalar las posiciones que lo polarizan, de modo de contextualizar teóricamente el análisis empírico en que se basa este artículo.

La polarización del debate con respecto al papel y las formas de actuación del Estado en el mercado financiero corresponde a dos enfoques: i) el modelo de Shaw y McKinnon, que defiende las políticas de liberalización financiera antes mencionadas y, en consecuencia, una actuación mínima y no intervencionista del Estado en el sector; y ii) los modelos de filiación keynesiana, basados en argumentos de las escuelas nuevokeynesiana y poskeynesiana, que justifican una amplia actuación del Estado en el mercado financiero, incluso mediante bancos de desarrollo.

La premisa teórica de los defensores de la liberalización es la validez de la hipótesis de los “mercados eficientes”, que supone que —con pleno acceso a la información— en el mercado de activos se pueden generar los incentivos apropiados para una asignación eficiente de los recursos, es decir, en cantidades y precios “justos” que reflejan correctamente las tasas de rentabilidad y riesgo de los activos negociados. Naturalmente, en este enfoque no se justifica la existencia de los bancos de desarrollo.<sup>4</sup> Los enfoques de filiación keynesiana en que se basa este artículo sostienen la tesis opuesta, es decir, que la existencia de fallas e incertidumbres inherentes al mercado financiero invalida la hipótesis de mercados

eficientes. En consecuencia, los mercados financieros tienden a expandirse en forma “incompleta” y no logran atender adecuadamente las necesidades de crecimiento y, sobre todo, de desarrollo económico. En esas condiciones, por más avanzado que sea el sistema financiero, la actuación del Estado mediante la regulación financiera y a través de los bancos de desarrollo es un modo eficaz de aumentar la eficiencia del sector.

De acuerdo con el enfoque teórico adoptado en este trabajo, la creación y actuación regular de un banco de desarrollo se justifican a partir de condiciones inherentes al proceso de desarrollo económico y al funcionamiento típico de los mercados financieros locales. Si bien el abanico de factores condicionantes que condujeron a la creación de los diversos bancos de desarrollo es bastante amplio y varía de un país a otro, en todos los casos se observan dos condiciones básicas: i) el proceso de desarrollo se caracteriza por presentar grandes incertidumbres, generalmente ligadas a las inversiones en infraestructura (debido al largo plazo de maduración) y al surgimiento o la difusión de nuevos sectores, productos y procesos productivos; y ii) los ahorradores (personas físicas e instituciones financieras) tienden a rechazar los riesgos presumiblemente muy elevados, cuya evaluación e incorporación a las tasas de rentabilidad exigidas se vuelve más difícil, ya sea por el alto grado de incertidumbre que dificulta o impide la previsión y el cálculo de los riesgos involucrados o por limitaciones respecto de la demanda de recursos, cuando los (elevados) riesgos estimados se incorporan efectivamente a las tasas de rentabilidad.

Estas condiciones explican el carácter “incompleto” del mercado financiero en los segmentos más importantes para el proceso de desarrollo económico, a saber: el financiamiento en general de las innovaciones de las operaciones a largo plazo (en particular, de las inversiones en infraestructura) y de actividades cuyo principal “atractivo” para la sociedad —pero no necesariamente para los proveedores de fondos— es la expectativa de una elevada rentabilidad social, entre ellas las obras de expansión de redes de saneamiento urbano y las inversiones de pequeñas y medianas empresas, que son importantes fuentes de empleo.<sup>5</sup> Esta

<sup>3</sup> Véase un resumen comentado de ese debate en Panizza, Yeyati y Micco (2004). Véase también Hermann (2010a).

<sup>4</sup> Este argumento se fundamentará más adelante con mayor detalle.

<sup>5</sup> Se dice que un mercado es incompleto cuando un segmento teóricamente posible es inexistente en la práctica, ya sea por desinterés por

laguna de los mercados financieros, observable incluso en países que se encuentran en una fase avanzada de desarrollo económico y financiero, justifica la creación y supervivencia de los bancos de desarrollo cuya esfera de actividad es, idealmente, complementaria con la del sistema financiero privado local.

Con respecto a las funciones desempeñadas por los bancos de desarrollo, la experiencia internacional y la literatura sobre el tema —Diamond (1957); Aghion (1999); Bruck (2001 y 2002); Pena (2001); Panizza, Yeyati y Micco (2004); Naciones Unidas (2005), entre otros— permiten distinguir una forma de actuación restringida (el banco de desarrollo se caracteriza como mera institución financiera) y otra más amplia (el banco de desarrollo se define como una institución híbrida, con múltiples funciones ligadas al proceso de desarrollo).

Según el enfoque más restringido, el banco de desarrollo asume una postura relativamente pasiva ante el proceso de desenvolvimiento y atiende la demanda de fondos generada espontáneamente por las inversiones ya en curso, que no fue contemplada de forma satisfactoria por el sistema financiero existente. En este grupo figuran básicamente las actividades más afectadas por las “fallas de mercado” típicas del sistema financiero, debidas a la información asimétrica, a externalidades y a rentabilidad de difícil previsión —entre ellas las inversiones de largo plazo de maduración y la agricultura—. Según este enfoque, la función principal de un banco de desarrollo consiste en el financiamiento de la “demanda reprimida” de crédito a largo plazo, de modo que predominan los bancos de alcance sectorial (agricultura, vivienda, exportaciones, entre otros sectores).

De acuerdo con el enfoque más amplio, las funciones de un banco de desarrollo van más allá de la atención de la demanda reprimida e incluyen también formas de actuación más activas ante el proceso de desarrollo. Desde esta perspectiva, un banco de desarrollo debería anticiparse a la demanda, identificar nuevos sectores, actividades, productos y procesos productivos estratégicos para el desarrollo nacional y promover programas de inversión en esas áreas. Además de las actividades típicas de una institución financiera —es decir, la captación del ahorro voluntario u obligatorio y su canalización para el financiamiento de inversiones seleccionadas—, esta forma de

actuación supone también actividades de investigación, apoyo técnico y, eventualmente, formulación de programas de inversión y financiación (Bruck, 2002, p. 62).

El banco de desarrollo puede cumplir el requisito de funcionalidad al desarrollo económico en los dos casos. Sin embargo, debido a que este proceso es dinámico por naturaleza y que a lo largo del tiempo se modifican las necesidades de inversión y las oportunidades que han de explorarse, el segundo enfoque resulta más apropiado. Conforme con el enfoque más restringido, el banco de desarrollo termina por actuar en forma procíclica y, en consecuencia —aunque con criterios distintos de selección de activos—, con la misma dinámica macroeconómica de un banco privado que no tenga, por principio, un compromiso con el respaldo al desarrollo económico.

En los períodos de expansión económica, la funcionalidad del crédito de un banco de desarrollo de actuación restringida claramente se preserva. No obstante, esto no solo se aplica al banco de desarrollo, sino también a todas las instituciones financieras (privadas o públicas) que tengan interés en proporcionar el crédito demandado. Asimismo, se puede argumentar que la funcionalidad del banco de desarrollo sería mayor si la institución actuara también, aunque sea en forma indirecta, en el proceso de decisión de las nuevas inversiones, señalando sus prioridades y estrategias para el desarrollo. Esto podría atraer inversiones hacia áreas importantes no previstas de manera espontánea por el sector privado.

A su vez, en las fases recesivas de la actividad económica, la funcionalidad de un banco de desarrollo que actúa solo en forma pasiva ante la demanda resultaría seriamente comprometida. La efectiva contracción de las ventas y de las ganancias tiende a “contaminar” las expectativas de rentabilidad de los negocios y a incrementar el pesimismo de los empresarios. En ese contexto, el riesgo (estimado) de las nuevas inversiones aumenta, al mismo tiempo que el incentivo para la asunción de riesgos disminuye. Por una parte, la probabilidad de errores de previsión es mayor, porque los ingresos y los costos futuros se vuelven aun más inciertos de lo que ya son en los períodos de crecimiento económico. Por otra, incluso en la hipótesis de acierto, la ganancia esperada de un nuevo emprendimiento tiende a ser baja en comparación con la ganancia esperada en condiciones de mayor crecimiento económico.

En estas condiciones, es natural que los emprendimientos más innovadores (relativos a nuevos productos, procesos productivos y mercados), que son el motor del proceso de desarrollo económico, resulten más afectados proporcionalmente y se mantengan (cuando mucho) solo las inversiones de reposición del capital ya existente.

---

parte de la oferta o por parte de la demanda. A su vez, ese desinterés puede reflejar la existencia de una asimetría de información entre potenciales negociantes, una gran incertidumbre (falta de información confiable) o simplemente la falta de incentivos adecuados. En este último caso, el carácter incompleto del mercado podría corregirse fácilmente mediante políticas económicas dirigidas. Como se argumentará más adelante, esta hipótesis sustenta la proposición de políticas de liberalización financiera.

Sin duda, el respaldo de un banco de desarrollo a dichas inversiones “espontáneas” contribuye a contener el impulso recesivo. No obstante, en este marco sería deseable que una institución de desarrollo desempeñe también un papel anticíclico, es decir, que se contraponga a la pérdida de dinamismo de las inversiones en lugar de ratificarla. Además, como observó Gerschenkron (1962, p. 10), vista la complementariedad entre los sectores nuevos y los ya establecidos, el mantenimiento de una tasa razonable de crecimiento de estos últimos es condición necesaria (aunque no suficiente) para la expansión de los primeros. Esto refuerza la recomendación de que el banco de desarrollo actúe en forma anticíclica y proporcione respaldo financiero a algunos sectores ya establecidos, que tengan estrechos vínculos con aquellos que se pretende estimular en el ámbito de un programa de desarrollo económico. Para ello es necesario que el banco de desarrollo asuma funciones más amplias que las de un “banco común”, identifique y estimule, mediante programas de inversión y apoyo financiero, a los sectores capaces de dirigir la recuperación de la economía en sus fases de estancamiento o recesión.

Las funciones atribuidas a cada banco de desarrollo definen indirectamente dos importantes características institucionales del banco. En general, cuanto más amplio y diversificado sea el papel esperado del banco de desarrollo, más estrechos deberán ser sus vínculos políticos y financieros con el gobierno y, probablemente, mayor será la participación de este en el capital del banco. No es casualidad que entre los bancos de desarrollo creados después de la Segunda Guerra Mundial en los países en desarrollo, predominaran los de capital enteramente gubernamental (Aghion, 1999, p. 87). Esto se explica en gran parte por la dimensión del desafío que representaba, en esa época, el desarrollo industrial de esos países, que tenían como “modelos” y como competidores a los países de industrialización avanzada (Gerschenkron, 1962). En ese contexto, a los bancos de desarrollo correspondía no solo la atención de la demanda ya existente de fondos a largo plazo (que no era atendida por el sistema financiero de entonces), sino también el fomento de nuevas demandas, mediante la implementación de programas de estímulo a inversiones en los sectores considerados estratégicos en ese momento (Diamond, 1957).

En esos casos, el banco de desarrollo actúa simultáneamente como banco proveedor de crédito y como un agente promotor del desarrollo, asumiendo también funciones de naturaleza macroeconómica (planificación, formulación o ejecución de políticas nacionales). Tales funciones son de difícil —si no imposible— ejecución por instituciones financieras de capital enteramente privado

cuyos intereses son por naturaleza de tipo microeconómico. La predominancia del capital gubernamental prácticamente se impone en estos casos.

En resumen, no es solo el foco en el financiamiento de largo plazo o en el financiamiento de sectores importantes para el desarrollo económico, en determinado período, lo que distingue a un banco de desarrollo de otros tipos de instituciones financieras. Las instituciones de interés privado pueden actuar en esas áreas y contribuir de forma positiva al desarrollo económico nacional. Sin embargo, esto no las caracteriza como bancos de desarrollo, a menos que ese tipo de actuación esté definida en su contrato social como objetivo central de la institución. Es el compromiso con el respaldo financiero al proceso de desarrollo económico nacional lo que diferencia a un banco de desarrollo de otras instituciones que, eventual o casualmente, ejerzan esa función. Este tipo de compromiso no está en la naturaleza de las instituciones financieras privadas cuyas actividades persiguen el objetivo primordial del lucro. Así, la predominancia del sector público en la estructura de capital y, por consiguiente, en la gestión de los bancos de desarrollo creados en el período de posguerra no es un mero detalle histórico, sino que debe ser considerada como uno de los aspectos que definen a este tipo de institución.

## 2. Desafíos de la liberalización financiera para los bancos de desarrollo

Existe un amplio y polémico debate sobre los efectos de la liberalización en el desarrollo del mercado financiero.<sup>6</sup> Ese debate excede los objetivos de este trabajo, pero es útil sintetizar los argumentos de las principales posiciones que lo polarizan, para inferir sus repercusiones en el papel de los bancos de desarrollo.

Para los defensores de la liberalización, el carácter incompleto del mercado financiero sería el resultado de las políticas de represión financiera, ampliamente practicadas en las décadas de 1950-1970 en diversos países desarrollados y en desarrollo.<sup>7</sup> La “represión” derivaba

<sup>6</sup> Sobre este debate véase, por ejemplo, la selección de artículos organizada por Dixon (1997) y Levine (1997 y 2004). Véanse posiciones favorables al modelo (aunque no totalmente exentas de críticas) en Banco Mundial (1989), McKinnon (1993); Fry (1995 y 1997); Agénor y Montiel (1999), entre otros. Véanse posiciones críticas, por ejemplo, en Kregel (1992); Sachs y Radelet (1998); UNCTAD (1998); Batista Jr. (2001); Hermann (2002a); y Stiglitz (2002).

<sup>7</sup> Un país con una reconocida práctica de represión financiera en ese momento era Estados Unidos, donde se adoptó un largo programa de liberalización financiera a partir de 1980. Los principales exponentes teóricos de la política de liberalización financiera fueron E. Shaw (1973) y R. McKinnon (1973). Véanse exposiciones más sintéticas

de la vigencia de una serie de barreras reglamentarias cuyo principal objetivo era la seguridad del sistema financiero y de sus usuarios, y de la presencia del Estado como proveedor de fondos. Se observaba también una dimensión macroeconómica de la política de represión financiera, formada mediante una combinación de déficits públicos sistemáticos y elevada tributación, deuda pública e inflación, reflejo de los elevados y frecuentes gastos estatales (no solo en el sector financiero).

En las economías que salieron de un largo período de “represión financiera” se entendía que una política de liberalización “completa” debía prever dos líneas de política económica de carácter permanente: i) desregulación y apertura financiera; y ii) ajuste macroeconómico con miras a la estabilidad de precios y a la reducción de la actuación del Estado en la economía (y no solo en el sector financiero) por medio de privatizaciones y presupuestos equilibrados.

De acuerdo con esas hipótesis, la actuación del Estado en el sector financiero debería limitarse a dos funciones: la supervisión del mercado para garantizar la transparencia (máxima información) y la seguridad jurídica de los negocios y el mantenimiento de un ambiente macroeconómico “saludable”, entendido como la vigencia de un equilibrio monetario y fiscal sistemático. Según este enfoque, los bancos de desarrollo tendrían “los días contados”: las políticas de liberalización financiera y ajuste macroeconómico del período 1990-2000 promoverían el desarrollo y la “completitud” de los mercados financieros, eliminando gradualmente la necesidad de los bancos de desarrollo.

Como ya se observó, los críticos de la liberalización consideran que los mercados financieros son intrínsecamente “ineficientes” en el plano macroeconómico. Guiadas por intereses individuales de lucro y por expectativas de rentabilidad y riesgo necesariamente inciertas (por lo tanto, sujetas a errores), las instituciones financieras tienden a un comportamiento procíclico y desestabilizador: contraen el crédito en las fases de dinamismo económico débil (cuando, de hecho, los riesgos son mayores) y tienden a expandirlo en forma poco cautelosa en los momentos de mayor optimismo. En ambos casos agravan la tendencia a la recesión o al endeudamiento excesivo y aumentan la fragilidad financiera a que se expone la economía. Además, tienden a racionar el crédito a sectores importantes para el desarrollo económico, en los que se presume que los riesgos son mayores. Según este enfoque, los mercados libres y las políticas de

equilibrio fiscal y monetario no son una panacea para la maduración del sistema financiero o la solución de las dificultades de financiación del desarrollo económico. Por el contrario, aunque reconocen que la liberalización puede ampliar y diversificar las fuentes de financiación y de ese modo estimular el crecimiento económico —no necesariamente mediante los sectores clave para el desarrollo—, los críticos de esta política entienden que ella también crea nuevos riesgos, al agravar la tendencia a la fragilidad financiera y a la ineficiencia en materia de asignación de recursos de la economía.

Los nuevos riesgos obedecerían a diversas condiciones típicas de los mercados desregulados, a saber: i) mayor volatilidad de las tasas de interés, de cambio y de los precios de los activos; ii) aumento del nivel de competencia entre las instituciones financieras, que podría conducir a estrategias más agresivas de captación de fondos (elevando los costos y riesgos del pasivo) y de ampliación (o defensa) de la participación en el mercado (acrecentando los riesgos del activo); iii) incremento de los riesgos a que se exponen las instituciones financieras al ingresar en segmentos del mercado todavía inexplorados; iv) mayor riesgo de mercado ligado a la expansión del mercado de capitales, que normalmente carece de mecanismos de “socorro institucional”; v) mayor riesgo de liquidez, vinculado a las operaciones en mercados de futuros; vi) aumento del endeudamiento interno y externo de empresas e instituciones financieras (y también de las familias, en el primer caso) a raíz del aprovechamiento de las nuevas oportunidades del mercado, que acrecientan los riesgos de crédito y cambiario a que se exponen los acreedores y deudores e, indirectamente, toda la economía.

Todos esos cambios se volvieron características permanentes de los mercados financieros después de la liberalización, de modo que la mayor exposición a riesgos e incertidumbres no puede atribuirse a un período de transición. Las crisis financieras que afectaron entre 1997 y 2002 a diversos países en desarrollo, donde se adoptó el modelo de liberalización, y a los Estados Unidos y otras economías desarrolladas en 2008-2009, parecen indicar el acierto de los pronósticos pesimistas respecto de la capacidad de la liberalización de aumentar la eficiencia de los mercados financieros nacionales y del mercado internacional desde el punto de vista macroeconómico.<sup>8</sup>

sobre el “modelo de Shaw y McKinnon” en Fry (1995, caps. 2 y 14) y Agénor y Montiel (1999, caps. 6, 14 y 17).

<sup>8</sup> Los “tigres asiáticos” (Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia) a mediados de 1997; Rusia en 1998; Brasil y Chile en 1999; Ecuador en 2001; Argentina en 2001-2002.

Si bien muchas de esas crisis también se relacionaron con desequilibrios macroeconómicos importantes (déficit de cuenta corriente, déficit público e inflación), la responsabilidad parcial de la política de liberalización es evidente cuando se observa que los desequilibrios macroeconómicos periódicos son parte integrante del modo “normal” de operación de las economías de mercado, históricamente sujetas a episodios de inestabilidad. Durante el largo período de “represión financiera” se observaron elevadas tasas de crecimiento económico, acompañadas de períodos intermitentes de desequilibrio macroeconómico, pero no se registraron episodios de crisis financiera sistémica como los que tuvieron lugar en los años noventa. En consecuencia, parece innegable que la liberalización financiera facilitó y amplió la extensión del “contagio” de esos desequilibrios en el mercado financiero, en la medida en que permitió a los agentes económicos la asunción de riesgos excesivos.

Como ya se mencionó, en los contextos de gran incertidumbre, los principales sectores del desarrollo económico tienden a ser los más desfavorecidos. Por otra parte, la política de liberalización financiera carece de elementos que promuevan el financiamiento de innovaciones o de inversiones a largo plazo. Por lo tanto, según ese enfoque crítico, la hipótesis de que los bancos de desarrollo se vuelven innecesarios después de la implementación de políticas de liberalización es como mínimo poco plausible. Por el contrario, aunque con esas políticas se promuevan la expansión y diversificación del mercado financiero, existe una función bien definida de los bancos de desarrollo en la “era de la liberalización”, que consiste precisamente en cubrir las lagunas de dicha expansión.

No obstante, dependiendo de los resultados concretos de la liberalización en cada país, es posible que el respectivo banco de desarrollo sea inducido a cambiar su forma de actuación, de modo de preservar su funcionalidad al proceso de desarrollo. Por ejemplo, si el mercado de capitales o el crédito bancario de largo plazo muestran avances estructurales importantes, es posible que el banco de desarrollo registre una contracción en la demanda de crédito por parte de las empresas más grandes y de buena reputación en el mercado, que pasarán a ser disputadas por las instituciones privadas. Así, un posible cambio en el papel y la forma de actuación de los bancos de desarrollo después de la liberalización —en los casos en que esa política haya sido exitosa— es

la mayor concentración del activo en los sectores en que la evaluación de riesgos es más difícil (aunque no necesariamente de mayor riesgo), que son los más restringidos por el sistema financiero privado incluso en los países con un nivel de desarrollo financiero razonable. Aunque esto pueda representar un cambio en la composición sectorial del balance de los bancos de desarrollo, la concentración en dichos sectores no es una situación nueva para estos bancos, sino que al contrario justifica su existencia. El conjunto de sectores en que se concentra el banco de desarrollo apenas tiende a cambiar a lo largo del tiempo.

Empero, la liberalización puede exigir la revisión de sus modelos de administración de riesgos a objeto de ampliar el grado de protección contra los riesgos de los mercados liberalizados. La expansión del mercado de capitales, normalmente ligada al proceso de liberalización, tiende a crear nuevas formas de mitigación de riesgos, facilitando, por ejemplo, la organización de operaciones de titulización de deudas y de financiación de proyectos, entre otras. Sin embargo, tal como ocurre en el caso de los bancos privados, la actuación de los bancos de desarrollo suele volverse más difícil en el nuevo contexto, debido a que la “era de la liberalización” está innegablemente más sujeta a la volatilidad de los mercados financieros nacionales e internacional que la “era de la represión financiera”. Además, las crisis financieras del período 1990-2000 revelaron que, por más sofisticados que se vuelvan los mercados, no existen instrumentos de protección bancaria perfectos que garanticen el blindaje de los inversionistas en cualquier circunstancia, pues a fin de cuentas solo los contextos previstos pueden orientar las operaciones. Por último, incluso los bancos de desarrollo de capital totalmente público, que cuentan con fondos e instrumentos de protección bancaria fuera del mercado, no son inmunes a las condiciones de mercado que afectan a las instituciones financieras privadas —del mismo modo en que ni siquiera el Tesoro Nacional lo es.

Estas dificultades no tienen ninguna relación con las especificidades de los bancos de desarrollo, porque afectan a todas las instituciones financieras. Al igual que los bancos privados, los bancos de desarrollo pueden mantenerse financieramente viables en la “era de la liberalización”, siempre que se utilicen en forma prudente los nuevos instrumentos de financiación y de protección bancaria generados por el mismo proceso de liberalización financiera.

### III

## Antes de la liberalización: el BNDE en las décadas de 1950-1980

A lo largo de las décadas de 1950-1980, y a pesar de algunos intentos de establecer una estructura privada de financiación de largo plazo, los avances en el proceso de industrialización en Brasil se apoyaron en una combinación de autofinanciamiento, capital externo (crédito bancario e inversiones directas) y crédito gubernamental. Este último correspondía básicamente al Banco del Brasil, sobre todo en el sector agrícola, a la Caja Económica Federal (CEF), orientada prioritariamente al sector inmobiliario, y al BNDE, que se concentraba en la industria (Monteiro Filha, 1994; Guth, 2006).<sup>9</sup> Si bien estas tres fuentes tenían una importancia diversa, esta fue la estructura de financiamiento del Plan de Metas del gobierno de J. Kubitschek (1956-1961), del “milagro económico” (1968-1973) del gobierno de G. Médici, y del segundo Plan Nacional de Desarrollo (II PND) del gobierno de E. Geisel (1974-1978).

El primer intento institucional de estimular la formación de un sistema privado de financiación de largo plazo en Brasil fueron las reformas financieras de 1964-1967, durante el gobierno de Castello Branco. Siguiendo el ejemplo del modelo que sustentó la industrialización norteamericana, se intentó crear un modelo de sistema financiero segmentado y apoyado en gran medida en el mercado de capitales. Como es sabido, ese plan fracasó rotundamente (Studart, 1995; Hermann, 2002b).

A lo largo de las décadas de 1960 y 1970, el BNDE no solo constituyó la única fuente interna de financiamiento de largo plazo para la industria, sino que su contribución a la formación bruta de capital fijo (FBCF) fue creciendo en cada nueva fase del proceso de industrialización. En promedio, los desembolsos del banco representaron el 3,2% de la FBCF brasileña en el período de bajo crecimiento económico de 1964-1967, relación que aumentó al 5% en el período 1970-1973 y al 8,9% en el período 1975-1979, ambos caracterizados por un marcado incremento de la tasa de inversión global, encabezado por la industria.<sup>10</sup> También se destaca en ese período la inversión

de la posición de los sectores público y privado en los préstamos del BNDE: el primero, al que en promedio se destinaba el 90% de los desembolsos del banco hasta mediados de la década de 1960, redujo su participación a casi el 20% en el período 1976-1980, mientras que la diferencia se dirigió a grandes empresas del sector privado (Guth, 2006, p. 98). Esto demuestra que, en ese período, el BNDE ocupó un espacio en el mercado financiero brasileño que, de otra forma —es decir, ante un mercado más desarrollado— correspondería, por lo menos en parte, a las instituciones privadas.

En los años ochenta no se registró en el país ningún otro ciclo de expansión duradera. Como es sabido, esta década marca una fase de inestabilidad monetaria y estancamiento económico en Brasil y en otros países latinoamericanos, por lo que se la ha denominado la “década perdida”. Este contexto habría bastado por sí solo para inhibir el desarrollo financiero en Brasil y dificultar (o impedir) el éxito de cualquier política financiera para estimular las operaciones de largo plazo. La situación fue aun peor, porque las condiciones de restricción externa y fiscal determinaron el fracaso del modelo de financiamiento vigente, pues redujeron notablemente la oferta de crédito público y paralizaron por completo el flujo de capital externo hacia el país. En ese contexto, a pesar de que el espacio de actuación del BNDES se mantuvo —ya que no había ningún tipo de competencia privada en sus segmentos tradicionales del mercado—, el nivel de operaciones se redujo drásticamente: los desembolsos sufrieron una contracción real del 64% entre 1979 y 1990 (de 17 mil 700 millones de reales a 6 mil 300 millones de reales, a precios de 2001) y, con respecto a la FBCF, disminuyeron del 10,6% al 3,3% en el mismo período (Guth, 2006, pp. 174-175).

No obstante, la reducción de la relación entre los desembolsos y la FBCF no ocurrió en forma continua en el período mencionado. Hasta 1987, esa relación se mantuvo en alrededor del 8%, para luego disminuir al 5,7% en 1988 y a una media del 3,2% en el bienio

<sup>9</sup> Cuando fue creado en 1952, el banco se llamaba Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE). Solo a partir de 1982 pasó a ser el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES).

<sup>10</sup> Promedios por período calculados a partir de datos anuales de Guth (2006, pp. 89 y 100). Cabe señalar que, con respecto a la FBCF de la

industria que fue el motor del desarrollo económico de ese período, los desembolsos del BNDE pasaron del 15% en 1974 al 35% en 1978 (Guth, 2006, p. 100).

1989-1990. El mantenimiento del nivel y la regularidad de los desembolsos hasta 1987 se explica, básicamente, por tres factores: i) la actuación del BNDE en el sector energético (el banco comenzó a respaldar el Programa Nacional de Alcohol en 1979), donde asume un papel central en su política de crédito; ii) el intento, no siempre exitoso, de concluir inversiones aprobadas a comienzos de la década (de hecho algunas se interrumpieron); iii) la extensión o el fortalecimiento de la actuación del banco en nuevas áreas: básicamente agricultura (con miras sobre todo al aumento de las exportaciones), pequeñas y medianas empresas (con vistas a la generación de empleo) y programas sociales, que agregaron la "S" a la sigla del banco a partir de 1982 (Guth, 2006, pp. 104-105). Corresponde también a ese año la creación del BNDES Participações S.A.(BNDESPAR), que institucionalizó la actuación del banco mediante la adquisición directa de capital de las empresas y del mercado de capitales.

Ese esfuerzo de adaptación a las nuevas condiciones y desafíos de la economía brasileña en los años ochenta se apoyó en la creación de nuevas fuentes de financiación para el banco mediante mecanismos de ahorro obligatorio: i) el Fondo para la Inversión Social en 1982; ii) el Fondo de la Marina Mercante, que ya existía pero pasó a ser gestionado por el BNDES a partir de 1983; iii) el Fondo de Protección del Trabajador, creado en la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 en sustitución del Programa de Integración Social, que pasó a destinar el 40% de sus recursos (captados a partir de la facturación de las empresas y de la recaudación de las tres esferas de gobierno) al banco, a fondo perdido, es decir, sin obligación de pago del principal, sino solo de una tasa fija de un 6% al año. El Fondo de Protección del Trabajador se convirtió en la principal fuente de captación del BNDES (cerca del 35% al 40% del pasivo) desde su creación.

Así, a pesar de la retracción de sus actividades en la década de 1980, el BNDES mantuvo sus funciones tradicionales como núcleo de ahorro obligatorio y financiamiento de inversiones estratégicas para el país en esa época. Esto obedece, por una parte, a los esfuerzos del gobierno en ese sentido, pero es también innegable que en importante medida ese resultado se debe a la absoluta

falta de competencia privada en las nuevas y antiguas áreas de actuación del banco. Sin embargo, cabe señalar que, al contrario de lo que se podría esperar y de lo que efectivamente ocurrió en otros países latinoamericanos afectados por la crisis de la deuda (como Argentina, Chile y México), la escasez de crédito privado en Brasil en los años ochenta no reflejó el estrangulamiento financiero de los bancos privados. Este sector no solo sobrevivió sin problemas, sino que obtuvo ganancias elevadas a lo largo de todo el período de crisis económica (FUNDAP, 1993; Hermann, 2002b).

En el marco de la política de liberalización financiera, en 1988 se intentó nuevamente hacer viable la formación de un sistema de financiamiento privado de largo plazo en Brasil mediante una reforma bancaria que autorizaba la formación de bancos múltiples (o universales). De acuerdo con las nuevas reglas, los bancos comerciales y de inversión se podrían fusionar entre sí o con instituciones financieras y asociaciones de ahorro y préstamo para formar un banco múltiple. La reforma formalizó la expansión de la actividad de bancos e instituciones no bancarias a nuevas áreas, extinguió casi todos los antiguos vínculos entre fuentes de captación y aplicación para los bancos múltiples y permitió que aquellos constituidos hasta octubre de 1989, a partir de la fusión de instituciones ya existentes, alcanzaran apenas al 50% del capital mínimo exigido en el acto de su formación, mientras que el restante 50% se podría integrar en un plazo de cinco años.<sup>11</sup> De ese modo, la reforma de 1988 estimuló la concentración bancaria y representó una ruptura radical con el modelo de financiamiento idealizado en los años sesenta y una aproximación al modelo alemán, basado en el crédito bancario privado. No obstante, como se mostrará a continuación, ese intento tampoco tuvo éxito, por lo que se mantuvo el espacio de actuación tradicional del BNDES.

<sup>11</sup> El modelo de banco múltiple creado en Brasil prácticamente reproducía la estructura de los conglomerados financieros formados en los años setenta. La reforma de 1988 no provocó un cambio estructural significativo en el sector. Al respecto véase Hermann (2002b).

## IV

### El BNDES en los años 1990-2000

#### 1. El nuevo contexto del mercado financiero brasileño<sup>12</sup>

Como ya se observó, el modelo de liberalización financiera se basa en dos pilares de política económica: una política financiera, orientada a la desregulación y apertura del sistema financiero, y una política macroeconómica “de respaldo”, con el ajuste fiscal y la estabilidad de precios como sus objetivos permanentes de corto plazo. En Brasil, ese modelo se implementó en tres etapas: la primera comenzó a fines de la década de 1980, cuando se puso en práctica la política financiera que se profundizaría en forma gradual; la segunda, a partir de 1995, cuando se implementó la “fase” de estabilización monetaria y se inició el ajuste fiscal; y la tercera, a partir de 1999, cuando esa fase se consolidó en un nuevo modelo.

La desregulación bancaria se implementó junto con la mencionada reforma de 1988. Las primeras medidas en materia de apertura financiera datan de 1987 (gobierno de J. Sarney), cuando la Resolución 1289 del Consejo Monetario Nacional autorizó la actuación de inversionistas extranjeros en el mercado de capitales brasileño mediante la constitución de instituciones específicas para ese fin (anexos I, II y III de la resolución). Sin embargo, el gran paso en ese sentido tuvo lugar durante el gobierno de F. Collor (1990-1992), con la edición del anexo IV a la Resolución 1289 (en 1991), mediante el cual se autorizó la actuación directa de inversionistas extranjeros en el mercado de capitales brasileño (en los segmentos primario y secundario), sin la exigencia de creación de una persona jurídica específica.

La apertura financiera cobró nuevo impulso en el gobierno de Itamar Franco (1992-1994), con la adopción de una política de intereses reales elevados —cuyo objetivo explícito era la atracción de capital externo— y la extensión de la apertura del mercado de capitales a los títulos de renta fija (anexo VI a la Resolución 1289). En 1994 otros dos factores completaron el esfuerzo de

reintegración del país al mercado financiero internacional: la conclusión del largo proceso de renegociación de la deuda externa brasileña, sobre la base del Plan Brady, y la adhesión de Brasil al Acuerdo de Basilea, coordinado por el Banco de Pagos Internacionales (BPI). En este Acuerdo se instituyeron reglas internacionales de prudencia bancaria, basadas en la exigencia de capital mínimo como proporción del activo de los bancos, de acuerdo con una escala de riesgo definida por el BPI.<sup>13</sup>

Durante el primer mandato del presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) comenzó la “etapa macroeconómica” de la política de liberalización. A partir de 1995 se consolidó el proceso de estabilización monetaria, iniciado con el Plan Real de 1994. Debido a que se trataba de un plan de estabilización basado en ancla cambiaria, se complementó con nuevas medidas de apertura comercial y financiera (Hermann, 1999). Durante ese gobierno también se implementó un amplio programa de privatización de bancos estatales y empresas (básicamente, de infraestructura).

El “ajuste” de la economía brasileña al modelo de liberalización solo se completó durante el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002). La crisis cambiaria que afectó al país en 1999 fue seguida de cambios en el modelo de política macroeconómica. En el nuevo modelo, el ancla cambiaria fue sustituida por el sistema de cambio flexible, la política monetaria pasó a regirse por un modelo de metas de inflación y la política fiscal a orientarse por un modelo de metas de superávit primario y, a partir de mediados de 2000, también por la Ley de Responsabilidad Fiscal.<sup>14</sup>

Sin embargo, la crisis cambiaria no derivó en cambios cualitativos o retrocesos en la política financiera. En el segundo gobierno de Fernando Henrique Cardoso y en el primero de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006) se dio continuidad a la liberalización financiera en paralelo al fortalecimiento de la reglamentación prudencial, con una serie de medidas que ampliaron el grado de apertura

<sup>12</sup> En esta subsección no se pretende describir en detalle el proceso de liberalización financiera y sus efectos en Brasil, sino apenas “listar” los principales eventos y tendencias que lo caracterizaron, de modo de contextualizar el análisis subsiguiente de la actuación del BNDES. Véanse descripciones y análisis detallados sobre el tema en Freitas (1999); Hermann (2005); Ferrari Filho y Paula (2006); Sicsú (2006); Hermann (2010b), entre otros.

<sup>13</sup> La proporción mínima adoptada en Brasil en 1994 fue la misma definida por el Banco de Pagos Internacionales: del 8%. A partir de 1997, esta fue aumentada al 11% por el Consejo Monetario Nacional.

<sup>14</sup> La Ley de Responsabilidad Fiscal institucionalizó, en las tres esferas de gobierno, una serie de reglas de conducta para la formulación y ejecución presupuestaria, con el objetivo principal de controlar el endeudamiento del sector público.

CUADRO 1

**Indicadores seleccionados del mercado financiero brasileño, 1989-2006**  
(Medias anuales por período)

Período	Mercado de crédito (En porcentajes)										Mercado de capitales (En millones de dólares)			
	Crédito/ (En porcentajes)		Origen (En porcentajes)		Total (En porcentajes)	Destino (En porcentajes)					Emisiones primarias <sup>a</sup>		Mercado secundario	
	PIB (En porcentajes)	Crédito público	Crédito privado	Industria		Comercio	Vivienda	Persona física	Sector público	Otros	Millones de dólares	Porcentaje de la FBCF <sup>b</sup>	Volumen de negocios	Porcentaje de inversión externa
1989	24,1	69,3	30,7	100,0	16,4	4,3	35,8	2,5	27,8	13,2	...	...	...	...
1990-1994	28,5	61,8	38,2	100,0	21,8	7,9	24,1	4,1	22,4	19,6	11 098	14,3	31 637	16,9
1995-1998	28,9	54,1	45,9	100,0	24,8	11,1	19,4	10,7	12,4	21,6	16 633	11,6	139 589	23,5
1999-2003	24,4	41,2	58,8	100,0	28,6	10,3	11,0	20,9	4,2	25,2	8 036	8,6	75 722	23,0
2004-2006	27,7	37,2	62,8	100,0	23,5	10,8	4,9	30,2	3,3	27,3	27 857	17,9	181 950	33,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Central del Brasil, *Boletim mensal*, varios números, y Comisión de Valores Mobiliarios (CVM), *Informativo mensal*, varios números; Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA) para la última columna.

<sup>a</sup> Incluye todos los tipos de títulos (acciones, obligaciones y otros).

<sup>b</sup> FBCF = formación bruta de capital fijo.

del mercado brasileño al reducir las trabas burocráticas y los costos (básicamente tributarios) del ingreso y la salida de capitales. Así, el modelo se implementó en el país en forma gradual y continúa aplicándose desde hace casi dos décadas, período de tiempo que parece ser suficiente para generar algunos resultados. No obstante, la reacción de los mercados de crédito y de capitales fue bastante modesta en el período de análisis.

En el cuadro 1 se presentan datos seleccionados de esos mercados entre los años 1990 y 2006, divididos en subperíodos que marcan cambios importantes en la economía brasileña con posibles repercusiones en el mercado financiero: el año 1989 (o 1990, en el caso del mercado de capitales) como marco inicial; los años 1990 a 1994, ya bajo la política de liberalización pero aún caracterizados por la elevada inflación; el período 1995-1998, de consolidación de la estabilidad de precios; el lapso 1999-2003, marcado por una gran inestabilidad en el mercado financiero nacional e internacional, por la crisis cambiaria brasileña y por un débil crecimiento económico mundial (incluso en Brasil); el trienio 2004-2006, caracterizado por baja inflación, estabilidad financiera y recuperación del crecimiento económico en casi todos los países desarrollados y en desarrollo (incluso en Brasil).<sup>15</sup>

De acuerdo con los fundamentos del modelo de liberalización, el comportamiento esperado en Brasil

sería de una reacción positiva de los mercados bancario y de capitales en todo el período, especialmente a partir de 1995 (debido a la estabilización); una reversión o estancamiento en el período 1999-2003 y una recuperación a partir de 2004 ante las condiciones más favorables. Si bien los indicadores parecen confirmar este perfil, en los dos mercados se observan también claros indicios de debilidad (o fracaso) de la política de liberalización como motor del desarrollo financiero.

En el mercado de crédito, la relación entre el crédito y el PIB se mantuvo por debajo del 30%, incluso en los períodos de auge (1995-1998 y 2004-2006), mientras que esta cifra fluctúa entre el 60% y el 100% en los países financieramente desarrollados. Con respecto a la distribución por sector de destino, el único cuya participación en el total creció de forma continua y acelerada fue el crédito a la persona física, cuyos plazos en general son cortos (1 a 2 años, excepto para automóviles) y cuya dinámica no es determinante del desarrollo económico. Si bien se alcanzó la reducción esperada de la participación de los bancos públicos en el sector, los indicadores anteriores señalan claramente que esta no tuvo como contrapartida un mayor compromiso de los bancos privados en el financiamiento del desarrollo, pues este debería suponer un aumento notable de la relación entre el crédito y el PIB, impulsado por el crédito de largo plazo a la industria, los servicios y la vivienda.

En el mercado de capitales, llama la atención la importancia que los inversionistas extranjeros mantienen en el mercado secundario, condicionando —tal vez de

<sup>15</sup> El breve análisis que sigue es una síntesis del trabajo reciente del autor. Véase Hermann (2010b).

forma excesiva— los volúmenes negociados, la liquidez y los precios de los activos, incluso en el mercado primario que resulta afectado por estas condiciones. Por último, a pesar de la expansión reciente, las emisiones primarias demostraron un comportamiento excesivamente inestable desde el inicio de los años noventa, una característica poco común en mercados bien establecidos, exactamente porque este tipo de comportamiento inhibe su desarrollo.

## 2. Indicadores de actuación del BNDES en los años 1990-2000

En el cuadro 2 se presentan datos seleccionados de la actuación del BNDES en el período 1989-2006. De acuerdo con el objetivo de este trabajo de evaluar su esfera de actuación en el sistema financiero brasileño solo en calidad de institución financiera —sin considerar, por lo tanto, sus demás funciones como institución ejecutora de políticas de desarrollo—, se utilizaron solo datos agregados de desembolso del banco como indicadores de su oferta efectiva de crédito. Estos datos se compararon con otros tres datos de naturaleza macroeconómica: el saldo total de crédito concedido por el sistema financiero brasileño, la formación bruta de capital fijo (FBCF) y la tasa de crecimiento real del PIB.

Esos indicadores fueron seleccionados en función de su papel central para el proceso de desarrollo económico que orienta las acciones del BNDES.

El aumento de los valores anuales medios de desembolso del banco a partir de 1999 es evidente.<sup>16</sup> Sin embargo, según los indicadores relativos este proceso comenzó en el período 1995-1998. En comparación con el saldo total de crédito del sistema financiero brasileño, los desembolsos del BNDES pasaron de una media del 3% entre 1989 y 1994 a una del 5% entre 1995-1998 y cercana al 8% en los dos períodos siguientes (entre 1999 y 2006). En ese movimiento se reflejó la lenta recuperación de las operaciones del banco después de la ostensible retracción de fines de los años ochenta —auge de la crisis externa y fiscal que marcó la economía del país en la década. No obstante, esa recuperación no tuvo lugar en las mismas áreas de actuación de las décadas de 1970 y 1980. Como sintetiza Guth:

*“Con la conclusión de los proyectos de inversión iniciados durante el II PND (...), pierden importancia*

<sup>16</sup> Como se observa en el cuadro 2, la ausencia de datos en millones de reales correspondientes al período 1990-1994 impide la comparación de los desembolsos de este período, en valor monetario, con el primer año de nuestra serie (1989) y con el período siguiente (1995-1998).

CUADRO 2

### Indicadores de desembolso del sistema BNDES,<sup>a</sup> 1989-2006 (Medias anuales por período<sup>b</sup>)

Período	Desembolsos BNDES		(A)/FBCF (En porcentajes)	(A)/Crédito	FBCF <sup>c</sup> /PIB (En porcentajes)	Crecimiento real del PIB (En porcentajes anuales)
	Total (En millones de reales)	Exim/Total (En porcentajes)		Total del sistema financiero brasileño (En porcentajes)		
	(A)	(B)		(D)		
1989	... <sup>d</sup>	...	3,1	2,9	26,9	3,2
1990-94	... <sup>d</sup>	2,6 <sup>e</sup>	4,1	3,0	19,4	1,2
1995-98	13 414	7,2	8,7	5,2	17,4	2,5
1999-03	27 453	27,4	12,4	8,2	16,2	1,9
2004-06	46 044	28,2	13,3	8,3	16,2	4,3

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), *Estatísticas operacionais y Relatórios anuais*, varios números (columnas A y B); Felipe Guth, *O BNDES nos anos 1990: uma análise keynesiana*, Río de Janeiro, Instituto de Economía/Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), 2006; Banco Central de Brasil, *Relatórios anuais*, varios números, para crédito total del sistema financiero brasileño; e IpeaData (columnas E-F).

<sup>a</sup> Incluye adquisiciones del BNDESPAR en el mercado de capitales.

<sup>b</sup> Media geométrica para la columna F y aritmética simple para las demás.

<sup>c</sup> FBCF = formación bruta de capital fijo.

<sup>d</sup> Datos originales en millones de reales corrientes. Ante la falta de datos de la columna A, en este formato se optó por dejarlos como no disponibles.

<sup>e</sup> Media 1991-1994.

Nota: Exim es el programa de apoyo a las exportaciones e importaciones del BNDES.

*los sectores de la industria pesada y cobra importancia la integración competitiva de la economía nacional en la internacional. Así, siguiendo la lógica del nuevo modelo de desarrollo, el banco dirige sus prioridades al proceso de privatización y a los sectores exportadores, además de las pequeñas y medianas empresas y los proyectos sociales”* (Guth, 2006, p. 131).

En el segmento de crédito de largo plazo, el “motor” de la recuperación de las operaciones del BNDES en los años noventa fue el programa de privatización, presentado oficialmente en 1990. Sus operaciones comenzaron en 1991, pero se concentraron en el período 1996-2000 (el 84% de las ventas entre 1991 y 2001) y, sobre todo, en el bienio 1996-1997 (el 63% de las ventas hasta 2001).<sup>17</sup> El banco asumió las funciones de gestor del programa, actuando como uno de los financiadores en la adquisición y las fases previa y posterior a la venta, es decir, en la preparación (saneamiento financiero) de las empresas que habían de privatizarse y, posteriormente, en el financiamiento de inversiones por parte de los nuevos propietarios. Esto explica el paradójico (en apariencia) aumento de los desembolsos del banco destinados al sector público en plena “era de la liberalización”: si bien la FBCF del gobierno (en las tres esferas) se redujo en la segunda mitad de la década —de una media del 2,6% del PIB en el período 1990-1994 al 1,9% entre 1995 y 1998—, la participación del sector público en los desembolsos del BNDES creció considerablemente en el mismo período —del 4% en 1995 al 12% en 1998, para volver a bajar al 3% al año siguiente (Platteck, 2001, p. 108).<sup>18</sup>

Al igual que el crédito de largo plazo a la industria pesada y a la infraestructura, las nuevas áreas de actuación del BNDES en los años noventa despertaron poco interés en el sistema financiero privado. Esto se explica no tanto por los plazos de los financiamientos (que en general son menores que los requeridos en el financiamiento a la industria y la infraestructura), sino por los mayores riesgos de crédito normalmente atribuidos (pero no necesariamente confirmados) a los proyectos sociales y las operaciones con pequeñas y medianas empresas.

En el caso del sector exportador y de la propia industria nacional, los riesgos estimados sin duda se ampliaron en los años noventa, a raíz de la implementación de la política de liberalización comercial, la vigencia del sistema de ancla cambiaria y la política de intereses elevados que lo acompañó. En conjunto, esas políticas penalizaban la rentabilidad esperada de las exportaciones y de la producción nacional en general, contribuyendo en forma indirecta a mantener la posición del BNDES en el sistema financiero brasileño.

Este contexto comenzó a modificarse en 1999 con la flexibilización cambiaria, que impulsó gradualmente al sector exportador y contribuyó a una notable recuperación de las cuentas externas del país en la década de 2000. Sin embargo, esto no supuso un retroceso del banco en el sector en favor de instituciones privadas. Al contrario, las operaciones del BNDES Exim (programa de apoyo a las exportaciones e importaciones, creado en 1997 como ampliación de otro ya existente) se ampliaron considerablemente a partir de 1999, no solo respecto del valor sino también como proporción de los desembolsos totales del banco, que pasó de la media del 7% en el período 1995-1998 al 27% entre 1999 y 2003 y al 28% en 2004-2006.

En el período 2004-2006, además del mayor respaldo a las exportaciones, otro importante factor que preservó e incluso amplió el espacio de actuación del BNDES en el sistema financiero brasileño derivó de un cambio, aunque incipiente, en la postura del gobierno con respecto a la política de desarrollo económico. A partir de 2004, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva pasó a conciliar los principios básicos del “modelo de liberalización” con la reanudación de un tipo de política abandonado a inicios de los años noventa, en función de la propia adopción de este modelo: la política industrial. En marzo de 2004, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva estableció la Política Industrial, Tecnológica y de Comercio Exterior (PITCE) (MDIC, 2007), a partir de la cual los programas gubernamentales de respaldo a las exportaciones pasaron a integrarse a programas de fomento del desarrollo industrial, concentrados en sectores con elevada capacidad de innovación y con miras al aumento de la competitividad (Carvalho Jr., 2005).<sup>19</sup>

Junto con otros órganos de gobierno, el BNDES participó directamente en la formulación de la PITCE y figura como uno de sus principales financiadores públicos. El papel central del banco en la implementación de

<sup>17</sup> El valor acumulado de las ventas entre 1991 y 2001 fue de 103 mil 300 millones de dólares (BNDES, 2001).

<sup>18</sup> Con respecto a la FBCF de la administración pública como proporción del PIB, las medias se calcularon sobre la base de datos anuales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2002, cuadro 2). En cuanto a los datos relativos a la participación del sector público en los desembolsos totales del BNDES, se optó por no usar las medias de los períodos de análisis, porque los datos anuales presentaron una gran dispersión, variando entre el 5,7% y el 17,0% en el período 1990-1994 y entre el 3,9% y el 12,2% en el período 1995-1998.

<sup>19</sup> Los sectores seleccionados como prioritarios en el marco de la PITCE fueron los de fármacos, semiconductores, programas de computación y bienes de capital.

la PITCE explica gran parte del aumento reciente de sus desembolsos como proporción de la formación bruta de capital fijo, así como el mantenimiento de su importancia en el crédito total, en una fase de expansión de la relación entre el crédito y el PIB (2004-2006). En realidad, debido a que estos indicadores no son independientes entre sí —ya que los desembolsos del BNDES componen el crédito total— y el trienio 2004-2006 fue un período de gran expansión del crédito del BNDES, es lícito afirmar que el banco no solo mantuvo su participación, sino que ella explica en gran parte el aumento de la relación entre el crédito y el PIB durante el período.

En comparación con la formación bruta de capital fijo, el crédito del BNDES se incrementó continuamente a lo largo del período de análisis: del 3% en 1989 (su nivel más bajo desde 1964) (Guth, 2006, p. 175) a poco más del 4% en la primera mitad de los años noventa, para duplicarse en el período siguiente (1995-1999) y alcanzar el 13% en 2004-2006.

Paradójicamente, el aumento de la relación entre los desembolsos del BNDES y la formación bruta de capital fijo en el período 1990-2006 tuvo lugar en oposición a la tendencia de la tasa de inversión fija de

la economía, que se contrajo continuamente (de casi el 27% en 1989 al 16% entre 1999-2006), y en un contexto de crecimiento económico bastante modesto hasta 2003. Esta brecha entre los tres indicadores puede sugerir, en principio, una reducción de la funcionalidad del BNDES para el desarrollo económico: a fin de cuentas, el volumen proporcionalmente mayor de crédito del banco no fue acompañado o seguido de mayores tasas de inversión o de crecimiento del PIB. Por otra parte, en el marco de una perspectiva más amplia de las funciones de los bancos de desarrollo, se observa que en este período predominó el papel anticíclico —y no menos importante— del banco, que impidió una retracción aun mayor de la relación entre el crédito y el PIB y, probablemente, de las propias tasas de inversión y de crecimiento de la economía (Torres Filho, 2006). Esta hipótesis parece ser confirmada por el comportamiento de la relación entre los desembolsos del BNDES y el crédito total del sistema financiero brasileño, que se mantiene o acrecienta moderadamente en las fases de mayor crecimiento económico (1995-1998 y 2004-2006), pero se eleva en forma más acentuada en las fases de desaceleración (1999-2003).

## V

### Resumen y conclusiones

Los bancos de desarrollo se caracterizan por ser organismos de naturaleza híbrida, que actúan simultáneamente como instituciones de gobierno —con funciones de formulación y ejecución de políticas de desarrollo— y como instituciones financieras en sentido estricto —con las funciones típicas de un banco. Como tales, su forma de actuación se define política e históricamente por el perfil de las políticas gubernamentales de desarrollo en curso y por la evolución del sistema financiero nacional. En relación con este segundo aspecto, la esfera de actuación de un banco de desarrollo se define como complementaria de la de las instituciones financieras privadas locales. Más específicamente, la razón de ser de los bancos de desarrollo reside en el carácter “incompleto” de los mercados financieros en segmentos de extrema importancia para el desarrollo económico, a saber: inversiones a largo plazo, e innovaciones y actividades cuya rentabilidad social estimada es mayor que la rentabilidad privada. En teoría, a medida que esos mercados se desarrollan tiende a restringirse el espacio de actuación de los bancos de desarrollo.

Las políticas de liberalización financiera implementadas en casi todo el mundo desde fines de los años ochenta procuraban reducir a proporciones inofensivas el carácter incompleto de los mercados financieros. La premisa era que los mercados libres de barreras regulatorias y de la actuación directa del Estado tenderían a desarrollarse más eficientemente, flexibilizando la asignación de recursos y ampliando el acceso de los inversionistas a financiamientos de todo tipo.

Los críticos de la liberalización alegaban que los mercados financieros libres tendían a aumentar la exposición de acreedores y deudores a nuevos riesgos, que a mediano plazo podrían derivar en mayores dificultades de acceso a financiamientos en general, sobre todo en lo que se refiere a las actividades más importantes para el desarrollo económico. Además, incluso en las fases de bonanza de los mercados financieros, no había razón para esperar que la asignación de recursos orientada solo por patrones privados de evaluación de rentabilidad y riesgo garantizara, en forma sistemática, condiciones adecuadas de financiamiento a las actividades estratégicas para el desarrollo económico

en cada una de sus etapas. En estas condiciones, aunque promoviera la expansión y diversificación financiera, la política de liberalización no lograría eliminar la necesidad de los bancos de desarrollo, especialmente en los países menos avanzados, donde los desafíos son todavía considerables, vista la necesidad de inversiones en innovación, incorporación de nuevas tecnologías y proyectos sociales. El caso del BNDES parece confirmar esta hipótesis.

En Brasil, el modelo de liberalización se adoptó a fines de la década de 1980 y avanzó en forma gradual hasta la primera mitad de la década de 2000. Sin embargo, la reacción del sistema bancario y del mercado de capitales fue bastante modesta en el período analizado (1990-2006), de modo que el espacio de

actuación del BNDES se mantuvo. Aun más, durante el período 1990-2006 se registró un nítido aumento relativo de los desembolsos del banco en términos nominales y como proporción del crédito total del sistema financiero brasileño y de la FBCF del país. Dos conjuntos de factores explican básicamente estas tendencias: i) los desafíos del desarrollo después de la apertura comercial y financiera, más dependiente del incremento de la competitividad y, por ende, de la capacidad de innovación e incorporación de nuevas tecnologías por parte de las empresas locales; y ii) la insuficiente escala de operación de los mercados nacionales de capitales y de crédito en la provisión de financiamiento para estas empresas.

#### Bibliografía

- Agénor, P. y P.J. Montiel (1999), *Development Macroeconomics*, New Jersey, Princeton University Press.
- Aghion, B.A. de (1999), "Development banking", *Journal of Development Economics*, vol. 58, N° 1, Amsterdam, Elsevier.
- Banco Mundial (1989), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1989*, Nueva York, Oxford University Press.
- Batista Jr., P.N. (2001), *A economia como ela é*, São Paulo, Boitempo Editorial.
- BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social) (2001), *Relatório anual*, Río de Janeiro.
- Bruck, N. (2002), "The role of development banks in the twenty-first century", *Principles and Practices of Development Banking*, vol. 3, Manila, Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo del Asia y el Pacífico/Institute of Development Finance (ADFIAP/IDF).
- \_\_\_\_\_ (2001), "Development banking concepts and theory", *Principles and Practices of Development Banking*, vol. 1, Manila, Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo del Asia y el Pacífico/Institute of Development Finance (ADFIAP/IDF).
- Bruck, N. y Armando M. Carvalho Jr. (2005), "A política industrial e o BNDES", *Revista do BNDES*, vol. 12, N° 23, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, junio.
- Carvalho Jr., A.M. (2005), "A política industrial o BNDES", *Revista do BNDES*, vol. 12, N° 23, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, junio.
- Diamond, W. (1957), *Development Banks*, Baltimore, Johns Hopkins Press.
- Dixon, H. (1997), "Controversy: finance and development: editorial note", *The Economic Journal*, vol. 107, mayo, Oxford, Blackwell Publishing.
- Ferrari Filho, F. y L.F.R. de Paula (2006), "Regime cambial, conversibilidade da conta de capital e performance econômica: a experiência recente de Brasil, Rússia, Índia e China", *Câmbio e controles de capitais*, J. Sicsú y F. Ferrari Filho (orgs.), Río de Janeiro, Campus.
- Freitas, M.C.P. de (org.) (1999), *Abertura do sistema financeiro no Brasil nos anos 1990*, São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAF)/Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.
- Fry, M. J. (1997), "In favour of financial liberalization", *The Economic Journal*, vol. 107, Oxford, Blackwell Publishers, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Money, Interest and Banking in Economic Development*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- FUNDAF (Fundação do Desenvolvimento Administrativo) (1993), "Estratégias e padrão de rentabilidade dos bancos múltiplos privados: 1988/92", *O novo formato institucional do sistema financeiro brasileiro*, São Paulo.
- Gerschenkron, A. (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Londres, The Belknap Press.
- Guth, Felipe C. (2006), *O BNDES nos anos 1990: uma análise keynesiana*, Río de Janeiro, Instituto de Economía/Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Hermann, J. (2010a), "Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento", *Revista de economia política*, São Paulo, en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2010b), "Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006", *Economia e sociedade*, São Paulo, en prensa.
- \_\_\_\_\_ (2005), "Liberalização financeira e crise cambial: a experiência brasileira no período 1987-99", *Regulação financeira e bancária*, Rogério Sobreira (org.), São Paulo, Atlas.
- \_\_\_\_\_ (2002a), *Liberalização e crises financeiras: o debate teórico e a experiência brasileira nos anos 1990*, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- \_\_\_\_\_ (2002b), "Financial system structure and financing models: the Brazilian experience and its perspective (1964/1997)", *Journal of Latin American Studies*, vol. 34, Nueva York, Cambridge University Press, febrero.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Ancoragem cambial em ambiente de elevada mobilidade de capital: alcance, limites e soluções", *Estudos econômicos*, vol. 29, N° 4, São Paulo, Universidad de São Paulo, octubre-diciembre.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística) (2002), *Estatísticas do século XX* [en línea] www.ibge.gov.br.
- Kregel, Jan (1992), "Universal banking, US banking reform and financial competition in the EEC", *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, N° 182, Roma, Banca Nazionale del Lavoro, septiembre.
- Levine, Ross (2004), "Finance and growth: theory and evidence", *NBER Working Paper*, N° 10766, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Financial development and economic growth: views and agenda", *Journal of Economic Literature*, vol. 35, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, junio.

- Maxwell, J. (1997), "In favour of financial liberalisation", *The Economic Journal*, vol. 107, mayo, Oxford, Blackwell Publishing.
- (1995), *Money, Interest and Banking in Economic Development*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- Maxwell, J. y A. Gerschenkron (1962), *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*, Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- McKinnon, R. (1993), *The Order of Economic Liberalization*, Londres, The Johns Hopkins University Press.
- (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- MDIC (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior) (2007), *Política industrial contará com R\$ 15,05 bilhões em recursos* [en línea] [www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br).
- Monteiro Filha, D.C. (1994), *A aplicação de fundos compulsórios pelo BNDES na formação da estrutura setorial da indústria: 1952 a 1989*, tesis de doctorado, Río de Janeiro, Instituto de Economía, Universidad Federal de Río de Janeiro.
- Naciones Unidas (2005), *Rethinking the Role of National Development Banks*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), diciembre.
- Panizza, U., E.L. Yeyati y A. Micco (2004), "Should the government be in the banking business? The role of state-owned and development banks", *Working Paper*, N° 517, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pena, A.D. (2001), "Principles of development banking", *Principles and Practices of Development Banking*, vol. 2, Manila, Asociación de Instituciones Financieras de Desarrollo del Asia y el Pacífico/Institute of Development Finance (ADFIAP/IDF).
- Plattek, M. (2001), "Contribuição dos desembolsos do BNDES para a formação bruta de capital fixo: uma análise para a década de 90", *Revista do BNDES*, vol. 8, N° 15, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, junio.
- Sachs, J.D. y S. Radelet (1998), "The East Asian financial crisis: diagnosis, remedies, prospects", *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 29, N° 1, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Shaw, E.S. (1973), *Financial Deepening in Economic Development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Sicsú, J. (2006), "A liberalização financeira brasileira no período 1988-2002", *Câmbio e controles de capitais*, J. Sicsú y F. Ferrari Filho (orgs.), Río de Janeiro, Campus.
- Stiglitz, J.E. (2002), *A globalização e seus malefícios*, São Paulo, Ed. Futura.
- Studart, R. (1995), *Investment Finance in Economic Development*, Londres, Routledge.
- Torres Filho, E.T. (2006), "O papel anticíclico do BNDES sobre o crédito", *Visão do desenvolvimento*, N° 7, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1998), *Informe sobre el comercio y el desarrollo* (UNTCTAD/TDR/1998), Nueva York, Naciones Unidas.

## PALABRAS CLAVE

Movimientos de capital  
Dinero  
Mitigación de la pobreza  
Programas de acción  
Evaluación  
Métodos de simulación  
Calidad de la vida  
Paraguay

# El programa *Tekoporã* de transferencias monetarias de Paraguay:

## un debate sobre métodos de selección de beneficiarios

*Rafael Perez Ribas, Guilherme Issamu Hirata  
y Fábio Veras Soares*

**S**e analizan aquí métodos alternativos de selección de beneficiarios para el programa de transferencias monetarias condicionadas de Paraguay, *Tekoporã*. La principal disyuntiva surge entre un índice multidimensional de calidad de vida y un análisis de prueba de medios. Se evalúa el desempeño relativo de esas dos alternativas. Las simulaciones sugieren que modificar el mecanismo de selección —sustitución del índice de calidad de vida por un análisis de prueba de medios— no ofrece ventajas en eficiencia y eficacia del programa. Si se pretende llegar más eficazmente a los pobres, lo óptimo es mantener el actual mecanismo de selección con un umbral más alto, y si se busca aliviar la pobreza extrema, el mayor impacto en eficiencia se logra también mediante el índice de calidad de vida, pero con un umbral más bajo. No obstante, un umbral más alto puede ser muy beneficioso en cobertura, sin incremento sustancial de la filtración.

Rafael Perez Ribas  
Departamento de Economía  
Universidad de Illinois (Urbana-  
Champaign - UIUC)

✉ [ribas1@illinois.edu](mailto:ribas1@illinois.edu)

Guilherme Issamu Hirata  
Centro Internacional de Políticas  
para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

✉ [guilherme.hirata@ipc-undp.org](mailto:guilherme.hirata@ipc-undp.org)

Fábio Veras Soares  
Centro Internacional de Políticas  
para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

✉ [fabio.veras@ipc-undp.org](mailto:fabio.veras@ipc-undp.org)

# I

## Introducción

Existe un intenso debate mundial sobre la manera de seleccionar a los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC). En el presente trabajo se analizan métodos alternativos de selección para el programa de TMC de Paraguay, *Tekoporã*. En la práctica, la principal disyuntiva para ese país se produce entre un índice multidimensional de calidad de vida, usado desde inicios del programa, y un análisis de prueba de medios para los ingresos. La atención se centra en la eficiencia y eficacia de esos enfoques, examinando sobre todo la disyuntiva entre filtración y cobertura.

*Tekoporã* es un programa de TMC al que se está dando mayor escala en Paraguay. Al igual que otros programas recientes del mismo género, se diseñó en el contexto de una estrategia nacional de lucha contra la pobreza, como parte del esfuerzo general tendiente a la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio.

Su fase piloto comenzó en agosto de 2005, y abarcó 4 mil 500 hogares en 5 distritos de dos departamentos. *Tekoporã* se está expandiendo paulatinamente, pero con ciertas demoras en relación con el plan original. Según su manual operativo de 2006, se pretendía cubrir 35 distritos a más tardar en 2008, pero solo se había logrado abarcar 15 al final de ese año. Según las directrices del nuevo gobierno, en julio de 2009 deberán haberse incorporado al programa 13 nuevos distritos, lo que iría acompañado del incremento de la cobertura en distritos en que el programa se está ejecutando. En total, el número de beneficiarios debería ser de 43 mil en el primer semestre de 2009. Esos distritos se seleccionaron entre los 66 considerados como de poblaciones más vulnerables según un sistema de puntaje basado en un índice de priorización geográfica (IPG).

El objetivo de *Tekoporã* consiste en romper la cadena de transmisión intergeneracional de la pobreza mediante transferencias monetarias y actividades de seguimiento

para hogares beneficiarios. El seguimiento versa sobre las responsabilidades conjuntas (de los beneficiarios y el programa) con respecto a la prestación y utilización de servicios de salud y educación y el desarrollo de actividades conexas de respaldo para las familias.

El programa comprende una transferencia mensual para hogares extremadamente pobres de zonas rurales, con hijos de hasta 15 años de edad, una mujer embarazada o ambos casos. Esos hogares tienen derecho a una asignación de 30 mil guaraníes (6 dólares) por hijo o mujer embarazada, hasta un límite de cuatro beneficiarios elegibles, además de una donación básica de 60 mil guaraníes (12 dólares) por mes. Por lo tanto, los hogares elegibles podrían recibir una transferencia comprendida entre 90 mil y 180 mil guaraníes (18 a 36 dólares).<sup>1</sup>

Para identificar los hogares elegibles durante la fase piloto, la Secretaría de Acción Social (SAS) adoptó como instrumento de selección un índice de calidad de vida (ICV) no monetario. Ese enfoque ha sido común en toda América Latina, en tanto que el seguimiento de la pobreza en muchos casos se ha basado en un índice combinado de necesidades básicas insatisfechas.

No obstante, en un estudio patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) —por medio de un préstamo con cuyos recursos se está financiando un programa similar de TMC en Paraguay, el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS)— se señala que un análisis de prueba de medios (PM) para determinar el nivel de ingresos sería un instrumento más adecuado que el ICV multidimensional (Robles, 2006). La SAS deberá tener en cuenta, además de las virtudes relativas de cada enfoque, los probables costos de transición que implica la modificación del método de selección; por ejemplo, los significativos ajustes que podrían requerir los actuales sistemas de registro y administración.

□ Una versión anterior de este artículo fue publicada como Nota de Evaluación N° 3 del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI/PNUD), en enero de 2008. Los autores agradecen los comentarios y sugerencias recibidos de un referente anónimo y los de Marcos Robles, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Rafael Guerreiro Osório, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG); y Katie Fawcner-Corbett, del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

<sup>1</sup> Una reciente revisión del diseño del programa amplió su cobertura, que ahora abarca a la población de menores de 18 años de edad (anteriormente, a menores de 15 años de edad), personas de edad avanzada (de más de 65 años), personas que viven con discapacidades y la población indígena, en tanto la familia cumpla con las condiciones de elegibilidad que más adelante se describen. Los beneficios para personas de edad y discapacitadas pueden acumularse, hasta un máximo de dos personas por familia, y su valor puede ser igual al del beneficio para los hijos (30 mil guaraníes). Otro cambio que vale la pena mencionar es que se dará prioridad a los asentamientos del programa de reforma agraria.

En consecuencia, en la presente nota se procura evaluar el desempeño relativo del enfoque del icv y el del análisis de prueba de medios. Primero se explican los métodos de selección que se han propuesto. Segundo, se comparan esas alternativas en función de la composición de la población focalizada (incidencia de la pobreza) y del costo de la cobertura. Tercero, se utilizan algunos indicadores estándar de selección basada en el desempeño, para evaluar las alternativas de selección. Como esa evaluación es sensible a los umbrales elegidos por cada método de selección,

también se analiza la relación entre filtración y cobertura cuando la población elegible se distribuye de acuerdo con cada método. Este análisis permite determinar qué mecanismo de selección da lugar a la mínima filtración posible para cierta cobertura o umbral. Cuarto, para arrojar alguna luz sobre la disyuntiva entre bajo nivel de filtración y alto nivel de cobertura se propone un índice que combine ambos criterios de desempeño en el análisis de selección. Por último, se extraen algunas conclusiones basadas en los diferentes resultados de los métodos de selección propuestos.

## II

### Instrumentos de selección

*Tekoporã* centra la atención en los extremadamente pobres, lo que significa que no ha sido concebido como un programa de TMC de alcance tan amplio como otros conocidos del mismo tipo, por ejemplo, Bolsa Familia en el Brasil u Oportunidades/Progresá en México, que se centran en la población pobre. En consecuencia, su método consistió en partir de un sistema de selección geográfico, para establecer entre los distritos un orden de precedencia basado en la pobreza y en las necesidades básicas insatisfechas. Esa selección se ha basado en el IPG, que comprende indicadores monetarios y no monetarios. Así, los distritos se han incluido en el programa según el puntaje que les corresponde en el IPG.

Para preparar una lista de potenciales beneficiarios dentro de cada distrito seleccionado, en el programa se utiliza el ya mencionado icv multidimensional, que se deriva de un análisis de componentes principales. Dicho índice está comprendido entre 0 y 100 y está formado por variables relativas a condiciones de la vivienda; acceso a servicios públicos, como los de agua, electricidad, recolección de residuos y teléfono; cuidado de la salud y seguros de salud; educación del jefe de familia y de su cónyuge; años de escolaridad “perdidos” por los hijos de 6 a 24 años de edad; ocupación del jefe de familia; propiedad de bienes duraderos, y composición demográfica de la familia. A diferencia de lo que sucede con el índice de priorización geográfica, en el icv no se utiliza ninguna variable monetaria.

Inicialmente la SAS se propuso utilizar como límite de elegibilidad un icv de 25, de modo que solo podían participar en el programa los hogares cuyo puntaje no llegara a 25. No obstante, al aplicar en la práctica ese umbral, el número de beneficiarios resultó inferior al

que según se estimaba vivían en la pobreza extrema en los distritos piloto. Esa cifra surgía de estimaciones resultantes del mapa de la pobreza basado en el IPG de esos distritos. Por esa razón, la SAS decidió elevar el umbral a 40.

Ese enfoque multidimensional se inspiró en la experiencia colombiana en materia de políticas sociales focalizadas, y fue propuesto por los consultores encargados de determinar el mecanismo más adecuado para distinguir, en el programa de Paraguay, a los hogares pobres de los no pobres. La selección del icv fue motivada en parte por el supuesto de que la información sobre el ingreso disponible según las encuestas de hogares (en las que se basaría un análisis de prueba de medios) no captaba adecuadamente los ingresos permanentes de las familias rurales. Dados esos problemas, el equipo encargado de escoger el método de selección optó por tratar a la pobreza como un fenómeno multidimensional y propuso el icv como el mejor instrumento posible.

En Colombia se usa el icv para identificar la elegibilidad de hogares no solo respecto de programas de transferencias monetarias, sino también de una amplia gama de beneficios sociales (Sarmiento y Ramírez, 1998). No obstante, si entre los fines principales de los programas de transferencias monetarias figuran los de reducir la insuficiencia de ingresos y hacer frente a problemas sociales conexos, sería lógico orientar las transferencias a las familias con ingresos más insuficientes. Por lo tanto, un índice multidimensional como el icv solo sería un instrumento de selección adecuado para los programas de transferencias monetarias si estuviera estrechamente relacionado con los ingresos de los hogares.

El análisis de prueba de medios propuesto como alternativa por Robles consiste en utilizar datos de la Encuesta Nacional de Hogares para estimar los coeficientes correspondientes a diversas variables socioeconómicas en la determinación de los ingresos (Robles, 2006), y usar esos coeficientes para prever los ingresos de los hogares. El ingreso familiar per cápita previsto por este modelo serviría para establecer un orden de precedencia para la elegibilidad.

En teoría, el método de prueba de medios podría resultar mejor que el del ICV multidimensional si el objetivo primario consistiera en concentrar los esfuerzos en las familias con ingresos insuficientes, pero en el Paraguay actual ello podría entrañar costos sustanciales,

como los de volver a capacitar al personal, modificar el programa computacional (*software*), reescribir el manual operativo y revisar el cuestionario para los hogares.<sup>2</sup> Por consiguiente, en la práctica ese cambio solo se justificaría si el análisis de prueba de medios arrojara resultados significativamente más satisfactorios que el método actual, cuestión que se aborda en las secciones siguientes.

<sup>2</sup> Téngase presente que la metodología de prueba de medios que se propone se limita a las variables contenidas en el cuestionario actual, pero solo sería eficaz si se basara en los datos disponibles más recientes de las encuestas de hogares, lo que haría necesario diseñar un nuevo cuestionario.

### III

## Comparación de grupos focalizados

Utilizando la ronda de 2005 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de Paraguay se definen cinco categorías de hogares sobre la base de los diferentes métodos de selección, entre los cuales se destacan: i) dos umbrales diferentes para el ICV, ii) el análisis de prueba de medios y iii) una combinación del ICV y la prueba de medios.

El primer grupo de referencia, que denominamos “grupo geográfico”, está formado por todos los hogares rurales con hijos menores de 15 años existentes en los 35 distritos que hayan tomado parte en el programa en 2008 sobre la base de los puntajes derivados del IPG.<sup>3</sup> Por lo tanto, este grupo representa un enfoque de “cobertura universal”, ya que en él no se utiliza un análisis de prueba de medios ni un método basado en el ICV para reducir la escala de la población focalizada.

Las otras cuatro categorías son subconjuntos más pequeños del grupo geográfico:

- ICV40, que comprende a los hogares con un ICV inferior a 40.
- ICV25, que comprende a los hogares con un ICV inferior a 25.

- PM (el análisis de prueba de medios), que comprende a los hogares con un ingreso per cápita previsto inferior al umbral de indigencia (de pobreza extrema)
- ICV-PM, un enfoque combinado que comprende: a) hogares con un ICV de hasta 25 y b) hogares con un ICV de hasta 40, en la medida en que los ingresos per cápita previstos sean inferiores al umbral de indigencia.

En el panel “Cobertura nacional” del gráfico 1 aparecen los porcentajes del total de las poblaciones pobres y extremadamente pobres de todo el país comprendidas en cada una de las categorías-objetivo resultantes.

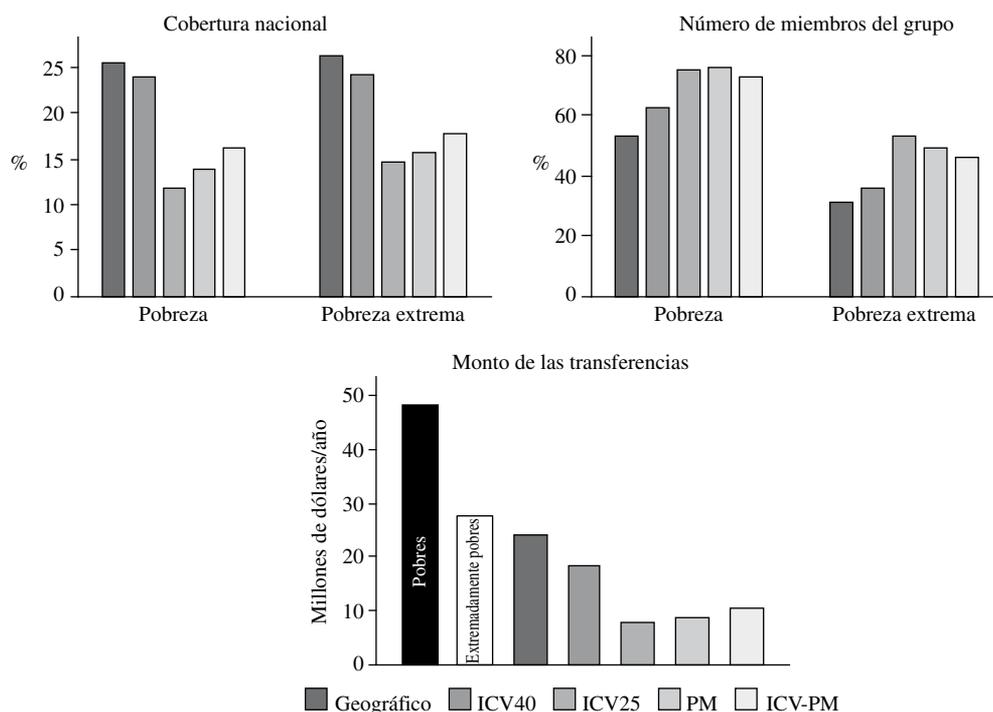
En el panel “Porcentaje de pobres por grupo” del gráfico 1 aparecen los porcentajes de pobres y extremadamente pobres comprendidos en el total de las categorías cubiertas por el programa.

En el panel “Monto de las transferencias” del gráfico 1 se presenta el valor agregado total de las transferencias a que da lugar la aplicación de cada uno de los métodos de selección. Las dos primeras barras representan el monto de las transferencias necesarias para dar cobertura a todos los pobres y a todos los extremadamente pobres de las zonas rurales del país. Las barras siguientes representan el monto de las transferencias necesarias para cubrir a todos los hogares de cada grupo focalizado.

<sup>3</sup> Esto da 1.327 observaciones individuales.

GRÁFICO 1

**Cobertura nacional de la pobreza rural, incidencia de pobreza y valor total de las transferencias para diferentes categorías de población identificadas mediante cinco métodos de selección**



Fuente: cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2005.

Nota: Un dólar = 5.030 guaraníes.

ICV: Índice de calidad de vida.

PM: Prueba de medios.

El grupo resultante de la selección geográfica, que representa, por definición, la máxima cobertura del programa, comprende a alrededor del 26% de los pobres y extremadamente pobres de todas las zonas rurales del país.<sup>4</sup> Sin embargo, no es probable que este método amplio sea viable, ya que requiere fuertes recursos presupuestarios y da lugar a una alta tasa de filtración a los no pobres (lo que se refleja en las barras bajas del panel “Cobertura nacional” del gráfico 1).

De hecho, solo alrededor del 31% de los hogares cubiertos por el enfoque geográfico son extremadamente pobres, y solo en torno del 53% son pobres (en el gráfico 1, véanse las primeras barras del panel “Porcentaje de pobres por grupo”).

Además, el costo anual del total de las transferencias para esa categoría —24 millones de dólares— se aproxima al costo anual del total de las transferencias que beneficiarían a todos los extremadamente pobres de las zonas rurales del país, estimado en 27 millones de dólares (véanse la segunda y tercera barras del panel “Monto de las transferencias” del gráfico 1).

Exceptuado el enfoque de selección geográfica, el del ICV40 (cuyo objetivo son los hogares con un ICV inferior a 40 en los 35 distritos seleccionados) es el de cobertura más amplia: alrededor del 24% para los hogares pobres y extremadamente pobres del país.

El enfoque de selección del ICV25 (en que se toma como objetivo a los hogares que tienen un ICV más bajo y que por lo tanto son, presumiblemente, más pobres) es el que tiene la menor cobertura nacional: 12% de los pobres y 14,6% de los extremadamente pobres en las zonas rurales paraguayas.

<sup>4</sup> Esta cifra es muy notable, ya que el programa solo se ejecutará en el 15% de los distritos (en 35 de los 224 distritos).

No obstante, el costo anual de las transferencias a que da lugar el enfoque del icv40, de 18 millones de dólares, es considerablemente mayor que el que surge de aplicar el icv25 (7,5 millones de dólares) (véanse la cuarta y quinta barras del panel “Monto de las transferencias” del gráfico 1).

Pese a su baja cobertura nacional, el icv25 abarca el más alto porcentaje de los extremadamente pobres, 53%, dentro de la población que cubre (véase el gráfico 1, panel “Porcentaje de pobres por grupo”). Lo sigue el enfoque de análisis de prueba de medios (PM), con 49%. Ambos enfoques comprenden un porcentaje aproximadamente igual de pobres —alrededor del 76%— de la población que abarcan.

La siguiente pregunta pertinente se refiere a la medida en que la aplicación de los métodos icv25 y PM da lugar a la superposición de las poblaciones focalizadas. Esa información aparece en el cuadro 1, donde cada línea representa el porcentaje de la población

que recibiría cobertura si se adoptara cada uno de los criterios de las columnas. De él surge que el 74% de los integrantes de la categoría seleccionada a través del icv25 quedan comprendidos en la categoría seleccionada por medio del enfoque de PM; a la inversa, una proporción apenas inferior al 65% de la categoría a que da lugar el enfoque de PM forma parte de la seleccionada mediante el icv25.

Si se examina la categoría seleccionada mediante el enfoque combinado icv-PM, se constata que el 71% de los mismos hogares también serían seleccionados por medio del enfoque del icv25, y el 82% por el enfoque de PM. Por lo tanto, las correlaciones entre los tres enfoques son bastante altas. El costo anual de las transferencias que implica cada uno de los tres enfoques es análogamente bajo (en comparación con el enfoque geográfico y el icv40). El costo del enfoque icv25 es el más bajo de todos, pero apenas levemente inferior al del enfoque de PM.

CUADRO 1

**Superposición de categorías seleccionadas**  
(En porcentajes)

Selección real dentro de los grupos	Criterio de selección				
	Geográfico	icv40	icv25	PM	icv-PM
Geográfico	100,0	79,2	32,7	37,6	46,0
icv40	100,0	100,0	41,3	47,5	57,2
icv25	100,0	100,0	100,0	74,3	100,0
PM	100,0	100,0	64,7	100,0	100,0
icv-PM	100,0	100,0	71,2	81,7	100,0

Fuente: cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2005.

icv: Índice de calidad de vida.  
PM: Prueba de medios.

## IV

### Evaluación de la eficiencia y eficacia de la selección

La tasa de filtración (error de inclusión) es el porcentaje que representa el total de beneficiarios no pobres. La tasa de casos por debajo del nivel de cobertura (error de exclusión) es el porcentaje de pobres no cubiertos por el programa. Por medio de una mejor focalización del desempeño se debería tratar de reducir al mínimo

esos errores. Naturalmente, esas tasas dependen de la selección, no solo de la línea de pobreza, sino también de la medida de esta última.

En este trabajo se han elegido dos líneas de pobreza: una para la pobreza y otra para la pobreza extrema, a fin de analizar el desempeño, como instrumentos de selección,

de los enfoques antes definidos. Ambos umbrales se han calculado sobre la base de datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay.<sup>5</sup> Valiéndose del coeficiente de número de personas (P0), se calculan las tasas de subcobertura y las tasas de filtración correspondientes a cinco métodos de selección (incluido el enfoque de referencia de selección geográfica universal).

También se trata de evaluar la eficiencia, en materia de selección, de esos diferentes enfoques usando el índice de Kakwani y aplicándole los índices de pobreza de Foster-Greer-Thorbecke (FGT), a saber, la proporción de pobres (P0), la brecha de pobreza (P1) y la medida de severidad de la pobreza (P2) (Kakwani, 1990). Este índice indica la reducción marginal de la pobreza que se logra transfiriendo cierta suma de dinero a determinado grupo, en comparación con dar esta cantidad a la totalidad de la población (transferencia universal).<sup>6</sup> Si el índice es mayor que la unidad, es más eficiente escoger al grupo en cuestión que optar por una cobertura universal (en este caso, seleccionar a todos los hogares existentes en los 35 distritos). Vale la pena mencionar que por “cobertura universal” no se entiende aquí la que resulta de seleccionar al azar a los beneficiarios y luego proporcionarles transferencias iguales a las que recibiría un grupo específico, sino el hecho de que cada uno de los hogares se beneficiaría, pero recibiría una suma menor, ya que el monto total de las transferencias no variaría.

En el cuadro 2 se presenta el índice de Kakwani, que corresponde a los cinco métodos de selección mencionados en este trabajo, así como las tasas de filtración y de subcobertura. Las tres medidas de selección se refieren en realidad a diferentes temas. La tasa de filtración mide

<sup>5</sup> Una línea de pobreza de 250 074 guaraníes para las zonas urbanas y de 151 315 guaraníes para las zonas rurales, y una línea de pobreza extrema de 143 152 guaraníes para las zonas urbanas y de 98 517 guaraníes para las zonas rurales.

<sup>6</sup> El índice de Kakwani está dado por la expresión:

$$k_i^* = \frac{-\theta_i(\eta_{\theta,i} - \varepsilon_{\theta,i})/\theta \cdot \mu_i}{-(\eta_{\theta} - \varepsilon_{\theta})/\mu}$$

donde  $\theta$  es el índice de pobreza para el total de la población,  $\theta_i$  es el índice de pobreza para el grupo  $i$ ,  $\mu$  es el ingreso medio de la totalidad de la población,  $\mu_i$  es el ingreso medio del grupo  $i$ ,  $\eta_{\theta}$  es la elasticidad del total de la pobreza con respecto al ingreso medio del total de la población,  $\eta_{\theta,i}$  es la elasticidad de la pobreza del grupo  $i$  en relación con el ingreso medio de ese grupo,  $\varepsilon_{\theta}$  es la elasticidad del total de la pobreza con respecto a la desigualdad de ingresos del total de la población, y  $\varepsilon_{\theta,i}$  es la elasticidad de la pobreza del grupo  $i$  en relación con la desigualdad de ingresos existente dentro de ese grupo. Las elasticidades de la pobreza se derivaron a partir del método proporcionado por Bourguignon (2002).

la eficiencia en cuanto a cobertura exclusivamente de hogares pobres, y por consiguiente en cuanto a exclusión de los no pobres. La tasa de subcobertura mide la eficacia en cuanto a cobertura de todos los pobres. El índice de Kakwani mide la eficiencia del programa en cuanto al logro de la reducción de la pobreza.

Considérense las categorías geográficas de los 35 distritos del programa, representativas del total de la población de interés. En el cuadro 2 se aprecia que el grupo a que da lugar el icv40 es el que registra la menor tasa de subcobertura en relación con la pobreza extrema y la pobreza global (6% y 8%, respectivamente). Esos porcentajes son tan bajos porque el umbral del icv40 comprende casi el 80% del total de la población existente en esos distritos (véase el cuadro 1).

No obstante, el icv40 da lugar a una tasa de filtración mayor, es decir, que beneficia a un mayor número de no pobres. Si se utilizara ese enfoque, el 64% de los beneficiarios no serían extremadamente pobres y el 37% no serían pobres.

El método al que corresponde la tasa de subcobertura más alta de todas, pero asimismo la tasa de filtración más baja de todas, es el icv25, que no abarca al 44% de los extremadamente pobres ni al 53% de los pobres. Al mismo tiempo, solo el 47% de sus beneficiarios no son extremadamente pobres (en comparación con el 50% o más para los otros tres métodos) y solo alrededor del 24% son no pobres (cifra aproximadamente tan baja como la del método de PM).

Estas estadísticas indican que las diferencias entre las tasas de filtración de los cuatro grupos focalizados son menores que las diferencias entre sus tasas de subcobertura. De hecho, si nos limitamos a tomar los métodos icv25, PM e icv-PM, la diferencia máxima entre las tasas de filtración es de 7 puntos porcentuales, en tanto que la diferencia mínima de las tasas de subcobertura es de 13 puntos porcentuales.

El método de PM da lugar a estadísticas de focalización cercanas a las que arroja el grupo del icv25; la tasa de filtración a los extremadamente pobres a que da lugar el primero es levemente mayor, pero su tasa de subcobertura es escasamente menor. Un método de selección alternativo, que ha sido analizado por la Secretaría de Acción Social (SAS) de Paraguay y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), consiste en combinar ambos métodos de selección para reducir la tasa de subcobertura sin incrementar la de filtración.

Es indudable que en relación con la pobreza extrema y la pobreza global, el icv-PM da lugar a una tasa de cobertura considerablemente mayor (menor tasa de subcobertura) y mantiene una tasa de filtración

CUADRO 2

**Filtración, subcobertura e índice de Kakwani, por grupo seleccionado**  
(Valores y porcentajes de índices)

		Geográfico	ICV40	ICV25	PM	ICV-PM
P0 (indigencia)	Filtración (%)	68,85	63,63	46,99	50,54	53,77
	Subcobertura (%)	0,00	7,54	44,32	40,34	31,77
	Índice de Kakwani	1,0000	1,2269	1,2521	1,2757	1,2872
P0	Filtración (%)	46,85	37,01	24,28	24,10	26,56
	Subcobertura (%)	0,00	6,17	53,40	46,35	36,49
	Índice de Kakwani	1,0000	1,0677	0,9324	0,9630	0,9875
P1	Índice de Kakwani	1,0000	1,2689	1,5637	1,5268	1,4922
P2	Índice de Kakwani	1,0000	1,3423	1,9186	1,8227	1,7426

Fuente: cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2005.

ICV: Índice de calidad de vida.

PM: Prueba de medios.

P0: Coeficiente de número de personas.

P1: Brecha de pobreza.

P2: Medida de severidad de la pobreza.

razonablemente baja. Además, en cuanto a la focalización de la pobreza extrema, el índice de Kakwani permite ver que el método combinado ICV-PM es el más eficiente (el que obtiene el más alto puntaje: 1,2872), superando por un pequeño margen al enfoque de PM.

No obstante, si el propósito es reducir la severidad de la pobreza, es decir, aliviar la pobreza entre los más pobres de todos, el índice de Kakwani señala que el ICV25 es el método más eficiente (su puntaje es de 1,9186). Con respecto a la focalización de la pobreza global, este índice muestra que el ICV40 es el más eficiente (su puntaje es de 1,0677).

En relación con la pobreza global, los otros tres métodos de selección (ICV25, PM e ICV-PM) son menos satisfactorios que el enfoque geográfico, ya que sus índices de Kakwani son inferiores a la unidad (lo que significa que el enfoque geográfico universalista arrojaría mejores resultados). Una posible explicación de este resultado es que en los 35 distritos seleccionados existe una alta incidencia global de la pobreza (pues fueron seleccionados precisamente por esa razón). Por lo tanto, toda selección que se realice dentro de ellos no hace más que diferenciar a los extremadamente pobres de los moderadamente pobres. Si el objetivo es reducir tanto la pobreza moderada como la pobreza extrema,

este resultado denota que dentro de los distritos pobres de Paraguay la cobertura reviste más importancia que la focalización y el valor de los beneficios. En otros términos, es mejor proporcionar una pequeña transferencia a todos los hogares que una transferencia cuantiosa a algunos hogares.

En resumen, podemos comparar dos enfoques y sus correspondientes resultados. Con respecto a la pobreza extrema, el ICV40 es el método que abarca al mayor porcentaje de pobres, pero también al mayor porcentaje de no pobres. Por el contrario, el ICV25 da lugar a una de las más bajas tasas de filtración a los no pobres, pero también a una de las más bajas tasas de cobertura a los pobres.

Esos resultados contrapuestos ponen de manifiesto el problema de la inevitable disyuntiva entre eficiencia (exclusión de los no pobres) y eficacia (cobertura de los pobres). Si en un programa se asigna menos importancia a los errores de inclusión (es decir, a beneficiar a los no pobres), para lograr idéntica incidencia en la pobreza que en un programa más eficiente deberá gastarse más dinero. Si, por el contrario, se asigna menos importancia a dar cobertura al mayor número posible de hogares pobres, su efecto, en cuanto a la pobreza agregada, podría ser menor, aunque mediante él pueda lograrse mayor eficiencia.

## V

## Disyuntiva entre filtración y subcobertura

Podría alegarse que el análisis que antecede no es apropiado, ya que el ICV40 da lugar a una tasa de subcobertura menor que el método de PM, simplemente porque incluye un número mucho mayor de beneficiarios. En consecuencia, para investigar la disyuntiva entre filtración y subcobertura en un marco más general se debe evaluar la medida en que cada uno de los enfoques logra una tasa de filtración más baja para cierta tasa de cobertura. En otros términos, se debe conocer en qué medida con cada uno de los métodos de selección se logra evitar la inclusión de una mayor proporción de no pobres al tratar de incrementar la cobertura de la población pobre lograda con él.

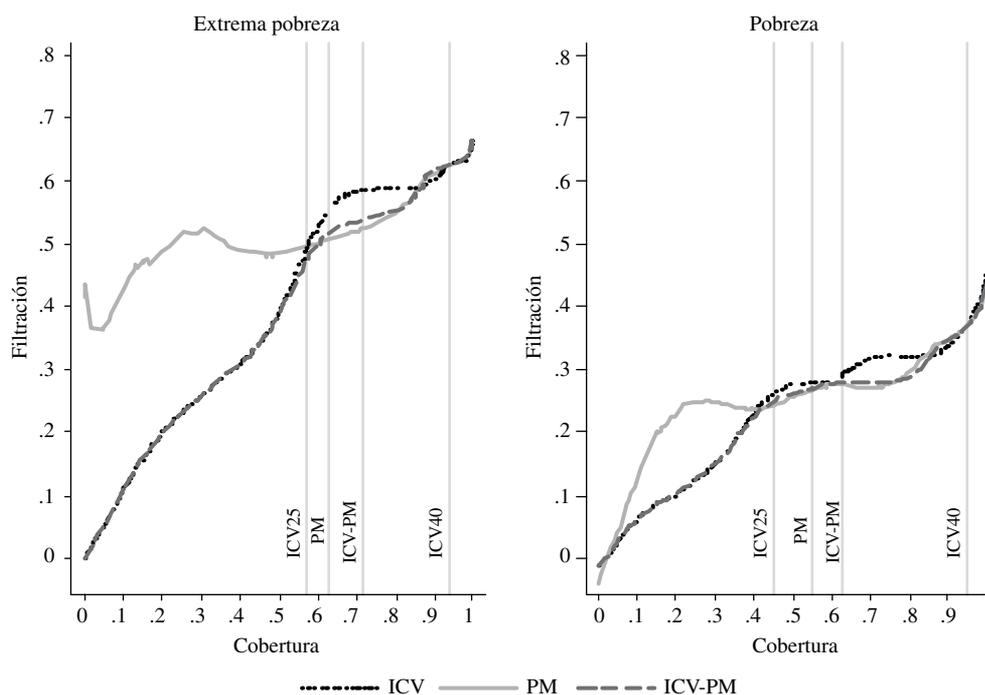
En el gráfico 2 se hace el seguimiento de funciones no paramétricas que muestran, para cada método de

selección, los cambios experimentados por el coeficiente de filtración en respuesta a incrementos del coeficiente de cobertura. En la práctica, se simulan los efectos que tiene en el coeficiente de filtración el aumento de la tasa de cobertura. Los mecanismos de selección que se evalúan son el ICV y la prueba de medios. Además, se muestra el desempeño del enfoque combinado ICV-PM, que consiste en clasificar a la población a través del ICV hasta el límite de 25, y mediante la PM por sobre ese punto.

Se debe tener presente que ahora el umbral no es pertinente para el análisis. A medida que se efectúa un desplazamiento hacia la derecha por el eje de coeficientes de cobertura básicamente se está más cerca de un umbral más alto para los enfoques del ICV y de prueba de medios.

GRÁFICO 2

Filtración como función de la cobertura, por mecanismo de selección



Fuente: cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2005.

Nota: Amplitud de banda = 0,2.

ICV: Índice de calidad de vida.

PM: Prueba de medios.

En el gráfico 2 resalta qué proporción de beneficiarios no pobres (panel de la derecha) y qué proporción de beneficiarios que no son extremadamente pobres (panel de la izquierda) se incorporan al programa a medida que este cubre a más pobres o extremadamente pobres.

Las líneas verticales de los dos paneles corresponden a la cobertura máxima de cada grupo focalizado, tal como se explica en la sección anterior, en relación con el número total de extremadamente pobres pertenecientes al grupo geográfico.

La alternativa más eficiente para cubrir hasta el 40% del total de pobres (panel de la derecha) y hasta el 57% de los extremadamente pobres (panel de la izquierda) es el ICV, ya que la curva de ese método está por debajo de la curva de la PM.<sup>7</sup> Si el propósito es cubrir hasta el 85% de los pobres y extremadamente pobres, el mecanismo más eficiente sería la prueba de medios, pues su curva está por debajo de la del ICV. Para tasas de cobertura superiores a esta no existen diferencias, en cuanto a tasas

de filtración, entre los tres mecanismos de selección, ya que todas las curvas se superponen.

Téngase en cuenta que el incremento marginal de la tasa de filtración es significativo (la pendiente de la línea es más pronunciada) hasta el nivel de cobertura del ICV25, en el panel de la derecha, y hasta el nivel de cobertura del ICV-PM para los extremadamente pobres, en el panel de la izquierda. Por sobre esas tasas de cobertura las funciones alternativas son más planas, por lo que el aumento de la tasa de cobertura no implica un incremento significativo de la de filtración.

En este análisis se muestran los resultados de la aplicación de los diferentes métodos de selección, en lo referente a filtración, para la misma tasa de cobertura, es decir, para el mismo número de beneficiarios. En general, el ICV arroja mejores resultados para tasas de cobertura de hasta un 40% y un 57% para los pobres y los extremadamente pobres, respectivamente, en tanto que el método de PM da lugar a mejores resultados para tasas comprendidas entre ese nivel y 85%. Para tasas de cobertura de más del 85% prácticamente no existen diferencias entre las tasas de filtración de los diferentes enfoques. En consecuencia, la combinación ICV-PM permite un desempeño global generalmente más satisfactorio.

<sup>7</sup> Una vez establecido el orden de precedencia de la muestra utilizando el puntaje de la prueba de medios, lo primero que se observa es, en realidad, los no pobres. Es por ello que la curva de la prueba de medios (gráfico 2, panel de la izquierda) no comienza en el origen.

## VI

### El arduo dilema entre filtración y subcobertura

Como es imposible reducir al mínimo simultáneamente los errores de exclusión y de inclusión, los responsables de políticas tienen ante sí un arduo dilema. En esta sección se intenta identificar lo que es más conveniente para el programa *Tekoporã* de Paraguay, suponiendo una gama de preferencias que va desde una preferencia absolutamente favorable a la reducción al mínimo de los errores de inclusión hasta una preferencia absolutamente favorable a la reducción al mínimo de los errores de exclusión.

Para describir claramente los criterios de selección aquí empleados, se elaboró un índice de bienestar derivado de una función de desutilidad de Cobb-Douglas, que mide la pérdida de bienestar provocada por el aumento de la filtración o de la subcobertura. No obstante, para medir esa pérdida es necesario ponderar la preferencia relativa que corresponde a cada uno de esos factores. Para ello se utilizó un parámetro arbitrario  $\alpha$ , que varía entre 0 y 1.

Ese parámetro determina la ponderación (preferencia) política dada a la subcobertura con respecto a la filtración. Un valor por debajo de  $\alpha$  significa que los responsables de políticas dan mayor ponderación a la filtración de beneficios a los no pobres (eficiencia), en tanto que un valor alto significa que otorgan mayor ponderación al logro de una más alta cobertura de los pobres (eficacia).

El índice de desutilidad puede entonces representarse del modo siguiente:

$$I = \frac{100}{N} UC^\alpha L^{1-\alpha},$$

donde  $UC$  es el número absoluto de pobres excluidos del programa (subcobertura);  $L$  es el número absoluto de no pobres cubiertos por el programa (filtración), y  $N$  es el tamaño de la población, es decir, el número total de personas que integran la categoría geográfica.

En contraposición con el análisis anterior, se representan las medidas de subcobertura y filtración como valores absolutos, no como proporciones. Si se hubiera utilizado valores relativos (proporciones), la exclusión de un hogar no pobre podría dar lugar a un beneficio equivalente a la inclusión de numerosos hogares pobres, independientemente de que se prefiera reducir al mínimo la subcobertura o la filtración. Por esta razón, se adoptó un enfoque de valores absolutos para que la exclusión de un hogar no pobre equivalga a la inclusión de un hogar pobre.

En el gráfico 3 se presenta el índice de desutilidad del desempeño del método de selección como función de la ponderación,  $\alpha$ , para los cuatro grupos-objetivo. Si se asigna una ponderación alta a la tasa de filtración y, en consecuencia, una ponderación baja a la tasa de subcobertura, es decir, si  $\alpha$  tiende a cero, el método del ICV25 es el que da lugar a la mejor combinación posible de eficiencia y eficacia (o a la menor desutilidad) tanto

para la pobreza como para la pobreza extrema (la línea del ICV25 es la más baja de todas).

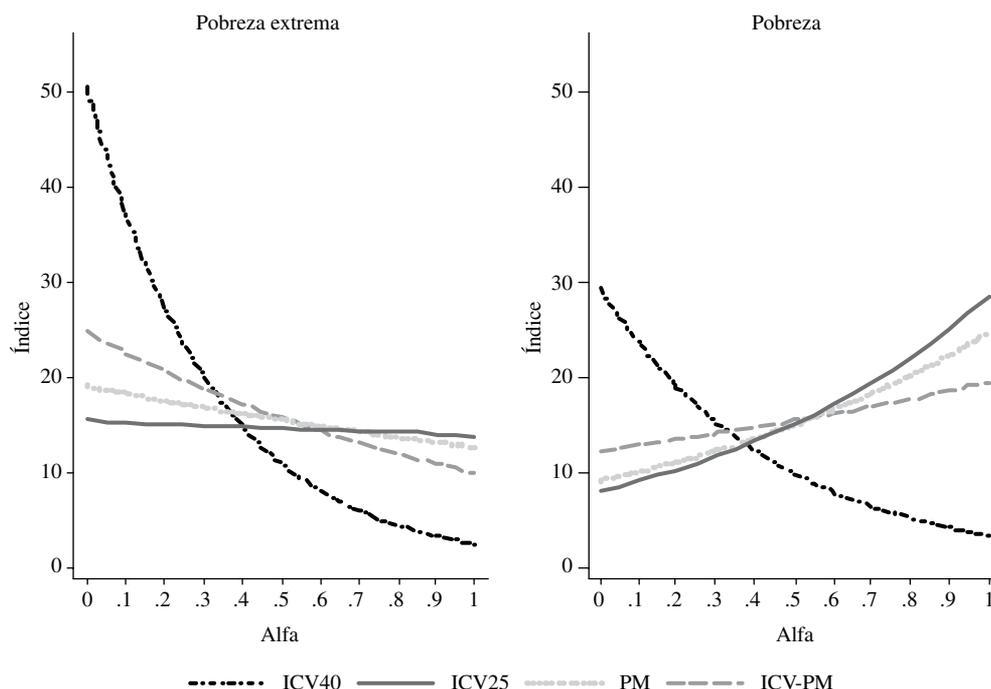
Por el contrario, si se incrementa la ponderación de la tasa de subcobertura (para que  $\alpha$  sea mayor que 0,4), el ICV40 se convierte en el método más adecuado. En los dos paneles se muestra que el umbral del ICV40 es el más bajo de todos en esa gama.

Conviene señalar que ni el enfoque de prueba de medios ni el enfoque combinado ICV-PM permiten lograr la desutilidad más baja de todas para ningún valor de  $\alpha$ .

Por lo tanto, los responsables de políticas del Paraguay tienen, básicamente, dos alternativas: i) dar más importancia a la eficiencia del programa de transferencias monetarias y, por consiguiente, adoptar el mecanismo de selección en que se utiliza un ICV inferior a 25, o ii) dar más importancia a la eficacia del programa y, por lo tanto, adoptar el mecanismo de selección en que se utiliza un puntaje del ICV inferior a 40. Esto último es lo que ocurre actualmente con *Tekoporã*.

GRÁFICO 3

### Índice de desutilidad de desempeño en materia de selección, por grupo seleccionado



Fuente: cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) de 2005.

Nota: Alfa = ponderación de subcobertura.

ICV: Índice de calidad de vida.

PM: Prueba de medios.

## VII

### Conclusiones

El programa *Tekoporã* de transferencias monetarias condicionadas de Paraguay se está ampliando y su mecanismo de selección de beneficiarios está siendo objeto de una nueva evaluación. Sin embargo, las simulaciones que se presentan en este trabajo conducen a considerar improbable que la sustitución del actual mecanismo de selección —basado en el índice combinado de calidad de vida (icv)— por un análisis de prueba de ingresos entrañe algún beneficio en cuanto a eficiencia o eficacia del programa.

Aunque el enfoque del icv general (a diferencia del análisis de prueba de medios) no tiene como objetivo realizar predicciones sobre el ingreso per cápita de los hogares, el mecanismo del icv en que se utiliza un puntaje inferior a 25 para identificar a los pobres es el más eficiente para excluir del programa a los no pobres.

En teoría, el análisis de prueba de medios debería haber sido mejor que el icv para identificar a los hogares ingresos monetarios bajos, pero en realidad el icv es más adecuado para distinguir a los extremadamente pobres. Este resultado puede deberse a que, en general, los parámetros del análisis de prueba de medios se estiman mediante la utilización de toda la distribución de ingresos de una población, por lo que podrían no ser apropiados para el extremo inferior de la distribución.

En el programa *Tekoporã* de Paraguay ya se ha seleccionado, según un criterio geográfico, a los distritos más pobres del país. Por lo tanto, la eficiencia podría no revestir tanta importancia como la eficacia para su aplicación dentro de esos distritos. No obstante, si en el interior de esos distritos no se utilizara ningún método de selección el programa tendría altos costos.

Si el propósito de los responsables de políticas es mejorar la eficacia del programa en cuanto a cobertura de los pobres, mantener el actual mecanismo de selección, en que se utiliza un umbral propio de un icv inferior a 40, parece ser la mejor alternativa. Los resultados muestran que este criterio permite un impacto marginal mayor en el coeficiente de número de integrantes de la población

en lo que respecta a la pobreza global. En cambio, si el propósito consiste en aliviar la pobreza extrema, los otros criterios (y especialmente el de un icv inferior a 25) suscitarían un efecto mayor en la eficiencia.

Puesto que, según la función de filtración, el aumento de la cobertura de los pobres es mayor que la pérdida de filtración de los beneficios a los no pobres por sobre el límite de 25 para el icv, el que se elija un icv inferior a 25 o inferior a 40 dependerá de los recursos presupuestarios disponibles para el programa.<sup>8</sup> En el caso del icv25, el costo sería de 7,5 millones de dólares y en el del icv40, de 18 millones de dólares. Otro factor que debe tenerse en cuenta, además del costo total, es que aumentar de 25 a 40 el umbral podría suscitar mayores beneficios en cuanto a cobertura de los pobres, sin que la filtración de beneficios a los no pobres se incrementara sustancialmente.

Corresponde formular una advertencia final. En la práctica, en el programa se adoptó inicialmente el método del icv25, pero la aplicación de ese umbral bajo hizo que en la fase piloto el número de beneficiarios seleccionados fuera inferior al de las personas estimadas como extremadamente pobres de acuerdo con el mapa de la pobreza basado en el IPG. No resulta sorprendente que en los cinco distritos piloto existiera una percepción general de que numerosos hogares extremadamente pobres estaban siendo excluidos del programa, lo que condujo a plantear numerosas quejas ante los comités de selección. Como consecuencia, los administradores del programa elevaron el umbral hasta llevarlo al de un icv inferior a 40. Por tanto, restablecer ahora el umbral del icv25 podría suscitar similares reacciones y debilitar el apoyo al programa a nivel local.

---

<sup>8</sup> En estas estadísticas no se tienen en cuenta los costos administrativos. En este trabajo, las estimaciones se basan en el valor de las transferencias que deberían efectuarse a cada grupo focalizado. Por consiguiente, las diferentes alternativas de selección entrañarían similares costos administrativos.

*Bibliografía*

- Bourguignon, François (2002), "The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods", *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*, Theo S. Eicher y Stephen J. Turnovski (comps.), Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Kakwani, Nanak (1990), "Poverty and economic growth: with application to Côte d'Ivoire", *LSMS Working Paper*, N° 63, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Robles, Marcos (2006), "Notas sobre la focalización del índice de calidad de vida de la Red de Protección y Promoción Social (RPPS) de Paraguay", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.
- Sarmiento, Alfredo y Clara Ramírez (1998), *El índice de condiciones de vida: una propuesta para la distribución*, Bogotá, D.C., Departamento Nacional de Planeación (DNP)/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



## 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 2009**, LC/G.2424-P. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.149, CEPAL, Santiago de Chile.

Después de seis años de crecimiento, se estima una caída del PIB de América Latina y el Caribe de 1,8% y del PIB por habitante cercana al 2,9% en 2009. El impacto de la crisis internacional fue muy intenso a fines de 2008 y a comienzos de 2009 y afectó a todos los países de la región. En el segundo trimestre comenzó una recuperación que se generalizó en la segunda mitad del año.

El detenimiento del crecimiento afectó negativamente la demanda por empleo y, consecuentemente, se estima que la tasa de desempleo regional se incrementará a alrededor de 8,3%, junto con un deterioro en la calidad de los empleos generados.

Las repercusiones en las economías de América Latina y el Caribe se manifestaron principalmente a través del sector real, afectando negativamente los que habían sido los principales motores del crecimiento regional. Las exportaciones registraron una fuerte caída, mientras que el menor nivel de actividad global y la disminución del comercio tuvieron impactos negativos sobre los precios de los productos básicos y los términos de intercambio. Al mismo tiempo, se observó una contracción de las remesas y una disminución de la actividad turística, afectando principalmente a México, Centroamérica y el Caribe y se estima que la inversión extranjera directa registraría una caída de 37%. En algunos países se observó también un impacto negativo sobre la actividad interna proveniente de la contracción del crédito privado, que no pudo ser compensado por la mayor actividad de la banca pública.

Este cúmulo de factores se combinó con un deterioro de las expectativas que indujo una disminución del consumo privado y de la inversión. De hecho, el consumo público fue el único componente de la demanda que creció en la primera parte del año, gracias a que muchos de los países de la región implementaron políticas contracíclicas que contribuyeron a acelerar el proceso de recuperación en el segundo semestre.

El impulso fiscal fue uno de los aspectos distintivos de la evolución económica de 2009. El saldo primario pasó de un nivel positivo equivalente a 1,4% del PIB en 2008 a un déficit primario estimado para el año en 1% del PIB. Los ingresos públicos fueron afectados por la evolución del nivel de actividad y de los precios de los productos básicos de exportación. Paralelamente, hasta el tercer trimestre del año se observó un incremento significativo del gasto corriente y, en menor medida, del gasto de capital.

Los bancos centrales de la región disminuyeron las tasas de política monetaria y adoptaron medidas orientadas a garantizar la liquidez de los mercados financieros. En muchos casos la banca pública formó parte de la estrategia anticíclica, para compensar el comportamiento restrictivo de los bancos privados. Al mismo tiempo, para defender la paridad cambiaria y en consonancia con el objetivo de sostener los niveles de liquidez, muchos bancos centrales intervinieron en los

mercados de cambios, lo que en algunos casos permitió recomponer las reservas internacionales.

En la segunda mitad del año comenzaron a generalizarse señales positivas en las economías de la región. La producción industrial y las exportaciones comenzaron a recuperarse, al tiempo que el aumento del nivel de actividad global y de los volúmenes de comercio internacional impulsó la demanda de productos básicos, permitiendo mayores precios y mejoras de los términos de intercambio.

El impulso fiscal sobre la demanda interna, acompañado por los factores señalados anteriormente y la gradual normalización de los mercados financieros, en muchos casos con el apoyo de la banca oficial, permitió recuperar la actividad económica y mejorar los indicadores del mercado de trabajo de la región. A estos elementos positivos se agregó el renovado acceso de algunos países al crédito internacional y la recuperación de los mercados bursátiles. Esto permitió una recomposición patrimonial del sector privado y apuntalar la normalización del crédito lo cual, junto con la mejora de los indicadores del mercado de trabajo y la recuperación de la confianza del sector privado, cabe esperar que induzca un aumento de la demanda interna.

El crecimiento proyectado para el 2010 es 4,3% y se espera que sea algo mayor en América del Sur que en el resto de la región, dado el mayor tamaño relativo de los mercados internos en algunos países y la mayor diversificación de los mercados de exportación y por la mayor participación de China en el comercio de varios países. En cambio, se espera un crecimiento más lento en economías más abiertas y con una cartera de socios comerciales menos diversificada y más concentrada en el comercio de manufacturas. Algo similar puede decirse de las economías del Caribe que, en algunos casos, atraviesan una compleja situación financiera y cambiaria.

Por otra parte, resta aún saber si las economías desarrolladas podrán continuar su dinámica a medida que se retiren los cuantiosos estímulos implementados en los Estados Unidos y Europa. Esto, sumado al aumento del desempleo y al aún volátil mercado financiero internacional, plantean interrogantes sobre la fortaleza de la recuperación iniciada en 2009.

La salida de la crisis es más rápida que lo esperado, en gran medida por fortalezas que los países de la región construyeron gracias a políticas macroeconómicas más sanas. El renovado dinamismo de algunos factores que impulsaron la demanda en los años previos a la crisis, sumado al empuje proveniente de las políticas públicas permite, en un contexto de elevada capacidad ociosa, una rápida recuperación. Pero, ¿cómo transformar esta recuperación en un crecimiento sostenido más allá de 2010?

En el corto plazo, frente a la necesidad de contrarrestar la crisis, los Estados de la región respondieron según sus capacidades, evidenciando importantes diferencias. Pero el objetivo de retomar el crecimiento sostenido plantea nuevos y más complejos desafíos. Por ello, la generación y ampliación del espacio de políticas, mediante el aumento de los recursos, la creación de instrumentos y el fortalecimiento institucional, en especial de las instancias de coordinación, son tareas fundamentales para nuestros países.

### Otras publicaciones

**La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada**, Libro de la CEPAL, N° 104, LC/MEX.14, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.40, CEPAL, enero de 2009, 582 páginas.

Este libro contiene la versión definitiva del documento presentado en mayo de 2008 con ocasión de celebrarse en la República Dominicana el

XXXII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Desde entonces, diversos acontecimientos han modificado el escenario nacional e internacional. Del fuerte optimismo generado por seis años de crecimiento sostenido en la región con importantes avances en disminución de la pobreza, se transitó por la crisis del precio internacional de los alimentos, hasta llegar al actual panorama marcado por la incertidumbre a causa de los efectos negativos de la crisis financiera y económica global. Estos cambios repentinos se han sentido con mucha fuerza en la República Dominicana, al tiempo que son severas sus consecuencias sobre la inversión, el empleo, las exportaciones y el turismo.

Así, la obra analiza los principales desafíos que enfrenta la República Dominicana para hacer viable su tránsito hacia un estilo de desarrollo sostenible en el tiempo, en el que el dinamismo económico sea compatible con la equidad, la gobernabilidad democrática y la sustentabilidad ambiental, además de caracterizarse por altos grados de cohesión social y territorial. Para ello se necesita instrumentar una acción decidida de la política pública. La República Dominicana requiere intervenciones fundamentales en esa materia para alcanzar los objetivos aquí delineados. Es necesario encontrar respuestas para elevar la competitividad del país, para superar los obstáculos

presentes en el sector energético, para disminuir las desigualdades que se aprecian en los diversos territorios del país, para hacer que las instituciones cumplan con las metas que se le han fijado; en fin, para articular un estadio de mayor cohesión social.

Éstas son algunas de las cuestiones que se abordan en el trabajo *La República Dominicana en 2030: hacia una nación cohesionada*. En sus páginas se ofrece una visión, con perspectiva de largo plazo, de la evolución económica y social reciente, así como de posibles escenarios futuros; su principal esfuerzo se centra en aportar elementos a la discusión para construir una estrategia de desarrollo en la República Dominicana, como parte de un proceso de concertación nacional, que involucre a actores políticos clave: gobierno, sector privado, sociedad civil y academia.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Secretaría de Economía, Planificación y Desarrollo de la República Dominicana esperan que esta obra contribuya a un debate nacional en busca de consensos para acordar una agenda de desarrollo de largo plazo orientada a consolidar una nación más rica, más justa, más equitativa, más productiva, más competitiva, más cohesionada y más democrática.



## 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)

Véalas 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 (2008-2009) 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 (2008-2009) 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***

- *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, 176 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, 2008, 262 p.*  
***Social Panorama of Latin America, 2008, 256 p.***
- *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008, 160 p.*  
***Foreign Direct Investment of Latin America and the Caribbean, 2008, 156 p.***
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / **Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean** (bilingüe/bilingual), 2007, 434 p.*

### Libros de la CEPAL

- 103 *L'Amérique latine et les Caraïbes au seuil du troisième millénaire, 2009, 138 p.*
- 102 *Migración interna y desarrollo en América Latina entre 1980 y 2005, Jorge Rodríguez y Gustavo Busso, 2009, 272 p.*
- 101 *Claves de la innovación social en América Latina y el Caribe, Adolfo Rodríguez Herrera y Hernán Alvarado Ugarte, 2009, 236 p.*
- 100 *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas, Sandra Huenchuan (ed.), 2009, 232 p.*
- 99 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas, 2009, 212 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 Hilbert (eds.), 2009, 388 p.*

- 97 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Jorge Martínez Pizarro (ed.), 2008, 375 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*, Álvaro 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 Foschiato 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.

## Coediciones recientes / Recent co-publications

- EnREDos. Regulación y estrategias corporativas frente a la convergencia tecnológica*, Marcio Wohlers y Martha García-Murillo (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- Desafíos y oportunidades de la industria del software en América Latina*, Paulo Tigre y Felipe Silveira Marques (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- ¿Quo vadis, tecnología de la información y de las comunicaciones?*, Martin Hilbert y Osvaldo Cairó (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2009.
- O Estructuralismo latino-americano**, Octavio Rodríguez, CEPAL/Civilização Brasileira, 2009.
- L'avenir de la protection sociale en Amérique latine. Accessibilité, financement et solidarité**, CEPALC/Eska, France, 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.

## Coediciones recientes / Recent co-editions

- El envejecimiento y las personas de edad. Indicadores sociodemográficos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNFPA, 2009.
- Espacios 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

93 *Privilegiadas y discriminadas. Las trabajadoras del sector financiero*, Flavia Marco Navarro y María Nieves Rico Ibáñez (eds.), 2009, 300 p.

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 p.

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.

87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.

## Cuadernos estadísticos de la CEPAL

36 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos de Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión 3)*. Solo disponible en CD, 2008.

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*

# Desarrollo Económico

## Revista de Ciencias Sociales

COMITÉ EDITORIAL: Juan Carlos Torre (Director), Carlos Acuña, Luis Beccaria, Lila Caimari, Rosalía Cortés, Mario Damill, Fernando Porta, Guillermo Rozenwurcel, Elena Kiyamu (Secretaria de Redacción).

ISSN 0046-001X

Vol. 49

abril-junio de 2009

Nº 193

GUILLERMO CRUCES Y LEONARDO GASPARINI: Desigualdad en Argentina. Una revisión de la evidencia empírica (II).

MARTÍN CASTRO: Los católicos en el juego político conservador de comienzos del siglo XX (1907-1912).

MARCOS NOVARO Y ALEJANDRO AVENBURG: La CIDH en Argentina: entre la democratización y los derechos humanos.

SILVIA BADOZA Y CLAUDIO BELINI: La Compañía General de Fósforos, 1889-1929: expansión y límites de una gran empresa en una economía agroexportadora.

### COMUNICACIONES

PABLO KREIMER Y DORA CORVALÁN: 20 años no es nada: conocimiento científico, producción de medicamentos y necesidades sociales.

### DEBATES

FERNANDO A. BALBI: ¿Explicar "el peronismo"? Apuntes para un debate pendiente.

SILVIA SIGAL: Respuesta al comentario de Fernando A. Balbi.

### INFORMACIÓN DE BIBLIOTECA

*Desarrollo Económico* es indizada, con inclusión de resúmenes, en las siguientes publicaciones: *Current Contents* (Social Science Citation Index, Institute for Scientific Information); *Journal of Economic Literature* (American Economic Association); *Sociological Abstract* (Cambridge Scientific Abstracts); *International Bibliography of the Social Science* (British Library of Political and Economic Science y UNESCO); *Clase* (UNAM, México); *Hispanic American Periodicals Index* (HAPI, Universidad de California, Los Angeles). También en otras ediciones de carácter periódico y en volúmenes especiales nacionales e internacionales, así como en índices en versión electrónica.

*DESARROLLO ECONOMICO – Revista de Ciencias Sociales* es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 120,00; Países limítrofes, U\$S 130; Resto de América, U\$S 150; Europa, U\$S 170; Asia, África y Oceanía, U\$S 180. Ejemplar simple: U\$S 30 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información en: desarrollo@ides.org.ar, o disponible en el WEB SITE: [www.ides.org.ar](http://www.ides.org.ar). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



### Instituto de Desarrollo Económico y Social

Aráoz 2838 ♦ C1425DGT Buenos Aires ♦ Argentina  
Teléfono: 4804-4949 ♦ Fax: (54 11) 4804-5856  
Correo electrónico: [desarrollo@ides.org.ar](mailto:desarrollo@ides.org.ar)

## Sumario

Nº 116 Primavera 2009

# ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Defensa de la novela *Ian McEwan,*  
*Arturo Fontaine y*  
*David Gallagher*

Transantiago: *Ignacio Briones*  
Un problema de información

El capitalismo *Luigi Zingales*  
después de la crisis

Economía y ética *Joseph Ramos*

La tolerancia y los fines de la *Mauricio Correa C.*  
justicia global en *The Law of*  
*Peoples de J. Rawls*

El rol de la argumentación en *Antonia Larraín*  
la alfabetización científica

¿Quién tiene que preguntarse *Antonio Bascuñán*  
qué hacer con un dios en la  
república?

Alfonso de Toro: Borges *Roberto Hozven*  
Infinito, Borges Virtual

Borges revisitado *Javier Pinedo*

Las pyme: Quiénes son, cómo *Á. Cabrera, S. de la*  
son y qué hacer con ellas *Cuadra, A. Galetovic*  
*y R. Sanhueza*

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

 **NUEVA  
SOCIEDAD**  
www.nuso.org

Director: Joachim Knoop  
Jefe de redacción: José Natanson

## Relaciones peligrosas Dinero y política en América Latina

**225**  
ENERO-FEBRERO 2010

COYUNTURA: **Pablo Stefanoni**. Bolivia después de las elecciones: ¿a dónde va el *evismo*? **Agustín Canzani**. Un país suavemente ondulado. Resultados y desafíos de las elecciones uruguayas de 2009.

APORTES: **Daniel Azpiazu / Martín Schorr**. La difícil reversión de los legados del neoliberalismo. La recuperación industrial en Argentina en la posconvertibilidad.

TEMA CENTRAL: **Kevin Casas / Daniel Zovatto**. Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. **Francisco Durand**. Empresarios a la Presidencia. **Jean Cartier-Bresson**. Dinero y política: un esbozo analítico acerca de la economía política del clientelismo. **Francisco Nieto Guerrero**. La ambigua relación de los políticos con el dinero. **Flavia Freidenberg**. La política se fue de fiesta. Estrategias electorales, clientelismo político y organización informal de los partidos en el nivel local en Ecuador. **Mariela L. Szwarcberg**. Clientelismo en democracia: lecciones del caso argentino. **Alejo Vargas Velásquez**. La influencia de los poderes ilegales en la política colombiana. **Marco Aurélio Nogueira**. Corrupción en el Senado brasileño: síntoma de una crisis de larga duración.

PAGOS: Solicite precios de suscripción y datos para el pago a <info@nuso.org> o <distribucion@nuso.org>.

**226** En nuestro próximo número  
**Honduras**



# 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 11*

*Número 29*

*julio-diciembre de 2009*

---

**Dossier: Crisis climática, tecnología y sustentabilidad**

**Educación, comunicación y cambio climático.**

**Resistencias para la acción social responsable**

Édgar González Gaudiano y Pablo Meira Cartea

**Tradición e innovación.**

**Aportaciones campesinas en la orientación de la innovación tecnológica para forjar sustentabilidad**

David Barkin, Mario E. Fuente y Mara Rosas

**Nanoalimentos. El aislamiento del consumidor**

Édgar Záyago y Guillermo Foladori

\*\*\*\*\*

**Innovación y desarrollo tecnológico endógeno: factores decisivos en la captura de rentas económicas globales**

María de los Ángeles Pozas

**Inversión extranjera directa en América Latina.**

**El caso de Mercosur y México**

María Esther Morales Fajardo

**Transnacional social mexicana.**

**Alcances y limitaciones del Programa 3x1 para Migrantes en Guerrero**

Alejandro Díaz Garay

**Inmigración y justicia. Insuficiencia de la legislación mexicana:**

**un reto para los derechos humanos**

Fernando Neira Orjuela

---

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) 83294237.

Correo electrónico: trayectorias@uanl.mx. Internet: www.trayectorias.uanl.mx

# EL TRIMESTRE ECONÓMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (Colmex), Sara Castellanos (BBVA-Bancomer), Gerardo Esquivel (Colmex), Lorenza Martínez (Secretaría de Economía), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Banco de México), Martín Puchet Anyul (UNAM), Graciela Teruel (UIA). CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

**Director:** Fausto Hernández Trillo  
**Secretario de redacción:** Guillermo Escalante A.  
**Asistente editorial:** Karla López

Vol. LXXVII (1)

México, enero-marzo de 2010

Núm. 305

## PERSPECTIVA ECONÓMICA

**Javier M. Iguíñiz Echeverría** Poder, rigor y efectividad de una idea. El caso de la informalidad legal de los pobres

## ARTÍCULOS

**Gabriela Calderón y Alexander Elbittar** Asignación de trasplantes renales en México. Estimación de un sistema de puntaje

**Sara G. Castellanos y Daniel Garrido** Tenencia y uso de tarjetas de crédito en México. Un análisis de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2006

**Hernando Vargas H. y Rocío Betancourt G.** Amenazas a la independencia del banco central y su efecto en la inflación

**Andrea Bentancor y Pablo Pincheira** Predicción de errores de proyección de inflación en Chile

**Roberto Álvarez y Álvaro García** Productividad, innovación y exportaciones en la industria manufacturera chilena

**Mikel González-Eguino** Modelos y costos de la mitigación de emisiones. El caso de un mercado de permisos de emisión para España

**José Luis Jaramillo Villanueva y Rakhil Sarker** Los movimientos en el tipo de cambio y el comercio de leche en polvo entre México y los Estados Unidos. Un análisis de cointegración

## COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS

**Isaac Leobardo Sánchez Juárez** Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros, *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009, 310 pp.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$375.00. Número suelto \$120.00.

Precios para otros países (dólares)

	<i>Suscripciones</i>	<i>Número suelto</i>
Centroamérica y el Caribe	80.00	25.00
Sudamérica y España	100.00	35.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	135.00	38.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14738 México, D.F.

Suscripciones y anuncios: Tel. (52) (55) 5227-4671 Fax (52) (55) 5227-4640 señora Irma Barrón

Correo electrónico: [trimestre@fondodeculturaeconomica.com](mailto:trimestre@fondodeculturaeconomica.com)

Página en Internet: <http://www.eltrimestreeconomico.com>

---

## 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 .

### 如何获取联合国出版物

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

Издавания 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  
Nueva 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





