

2004

Síntesis

Desarrollo productivo en economías abiertas



- I. Rasgos básicos del escenario internacional actual / **4**
- II. Hechos estilizados del desarrollo reciente de la región / **24**
- III. Desarrollo productivo en economías abiertas / **36**
- IV. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública / **61**



NACIONES UNIDAS



TRIGÉSIMO PERÍODO DE SESIONES DE LA CEPAL
SAN JUAN, PUERTO RICO
28 DE JUNIO AL 2 DE JULIO DE 2004

Distr.
GENERAL
LC/G.2247(SES.30/4)
21 de junio de 2004
ORIGINAL: ESPAÑOL

Desarrollo productivo en economías abiertas es el documento elaborado por la Secretaría de la CEPAL para el trigésimo período de sesiones de la Comisión (San Juan, Puerto Rico, 28 de junio al 2 de julio de 2004). La presente publicación presenta una síntesis del documento anteriormente citado.

DESARROLLO PRODUCTIVO EN ECONOMÍAS ABIERTAS

Síntesis

Los países de nuestra región han mostrado un intenso y persistente interés en los mecanismos de desarrollo económico y las políticas públicas para promoverlo, proceso que ha sido acompañado por la CEPAL desde su fundación, hace ya más de medio siglo. Hoy en día, el debate sobre estos temas se enmarca en el proceso de globalización, que se caracteriza por el contraste entre un inusitado dinamismo en varias de sus dimensiones –sobre todo económicas, financieras y culturales– y el lento desarrollo de una red de instituciones que permita responder a la mayor interdependencia entre las naciones en diversos planos y corregir progresivamente las acentuadas asimetrías del orden global.

En las dos últimas décadas, América Latina y el Caribe apostó con fuerza a la integración en la economía global, ya que fue la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica. El examen de este período permite valorar algunos logros que fueron muy importantes, pero también identificar rezagos y temas pendientes. La CEPAL sostiene que es necesario construir sobre lo ya conseguido, pero también es preciso superar las brechas existentes y abordar los temas aún no tratados. Los avances que se consigan pueden incluso ser esenciales para consolidar una mayor integración en el plano mundial y, a la vez, para impedir que los costos sociales, económicos y políticos asociados al proceso de reformas económicas hayan sido en vano.

I. Rasgos básicos del escenario internacional actual

En los años noventa se consolidaron características económicas y financieras enraizadas en prolongados procesos históricos. En ese período se fueron creando las condiciones para que la economía mundial dejara de ser un agregado de economías nacionales vinculadas por flujos de comercio, inversión y financiamiento, para convertirse progresivamente en un conjunto de redes globales de mercados y producción que cruzan las fronteras nacionales. Sin embargo, estos procesos de indudable y creciente empuje no estuvieron acompañados de un desarrollo equivalente de la institucionalidad global, cuya agenda es incompleta y asimétrica (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

1. Hechos económicos destacados

En el marco de un menor crecimiento mundial, el comercio internacional se expandió a tasas cercanas a un promedio anual del 6% entre 1990 y 2003; en el 2000 la inversión extranjera directa rozó los 1,4 billones de dólares, cifra que equivale a siete veces más la de comienzos de los años noventa. Las transacciones diarias en los mercados cambiarios superaron los 1,5 billones de dólares en los primeros años del presente siglo, en tanto que las innovaciones y el cambio tecnológico se concentraban aún más en los países desarrollados.

a) Disminución del dinamismo económico mundial

Entre 1990 y 2003 el crecimiento de la economía mundial alcanzó una tasa media anual de sólo 2,6%, situándose en el nivel más bajo de la posguerra en un período equivalente. En este resultado incidieron el magro desempeño de los países desarrollados, la crisis de Europa oriental y el escaso crecimiento de África y América Latina y el Caribe. En cambio, Asia se expandió a tasas elevadas y mejoró el ritmo de crecimiento del Medio Oriente, como se observa en el cuadro 1.

Cuadro 1
Tasas de crecimiento anuales en períodos escogidos
(Tasas anuales promedio)

	Mundo	Países desa- rrollados	Países en desa- rrollo	América Latina	África	Asia	Medio Oriente	Europa oriental
1950-1960	4,4	4,1	5,1	4,9	4,5	5,7	5,7	9,2
1960-1973	5,1	5,0	5,5	5,5	5,0	5,2	7,7	6,7
1973-1980	3,4	3,1	5,1	5,1	3,5	6,2	4,4	4,6
1980-1990	3,2	3,2	3,7	1,6	2,6	7,0	1,6	2,4
1990-2003	2,6	2,3	4,4	2,7	2,8	6,0	3,3	-0,3
Por habitante								
1950-1960	2,8	2,8	2,8	2,2	2,0	3,6	2,9	8,2
1960-1973	3,1	4,1	3,0	3,3	2,5	2,9	4,8	5,5
1973-1980	1,6	2,3	2,9	2,4	0,3	4,3	1,4	3,7
1980-1990	1,5	2,4	1,7	-0,4	0,1	5,1	-1,6	1,7
1990-2003	1,2	1,7	2,7	1,0	0,4	4,5	1,1	-0,4

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

En el grupo de los países desarrollados se aprecia un notorio contraste entre el período 1990-2003 entre el desempeño de Estados Unidos (3% promedio anual, con una aceleración en 1997-1999, cuando superó el 4%), de la Unión Europea (2% anual) y de Japón (1% anual, incluso con tasas negativas en 1991 y 1998). Esta evolución de los países desarrollados estuvo signada además por marcados desequilibrios macroeconómicos. En particular, en Estados Unidos la expansión del gasto y la contracción de los ingresos fiscales, como consecuencia de las reducciones impositivas y de la recesión económica, transformaron el superávit fiscal de los años noventa en un cuantioso déficit, que puso nuevamente en el tapete el problema de los “déficit gemelos”. En la Unión Europea, el escenario está dominado por el histórico ingreso de 10 nuevos miembros a la Unión Europea a partir del 1º de mayo del 2004.

Los países en desarrollo, incluidas las economías en transición de Europa oriental, iniciaron los años noventa con grandes diferencias en sus tasas de crecimiento. Destacaron por su dinamismo en el período 1990-2003 los países de Asia sudoriental, China e India. Los primeros, con la excepción de Indonesia, se recuperaron rápidamente de la crisis de 1997, mientras que China triplicó con creces su producto entre los años extremos del período (226%) e India prácticamente lo duplicó (98,1% entre 1990 y 2003). El impresionante crecimiento de China la ha convertido en el tercer importador mundial, sólo superada por la Unión Europea y Estados Unidos. Por su parte, a partir de 1996 las economías en transición retomaron un

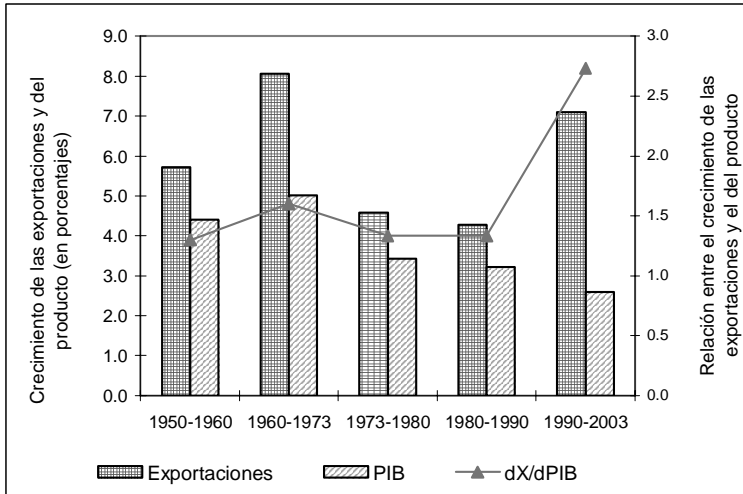
sendero de crecimiento que ha tendido a estabilizarse en torno a un 4% en los primeros años de la actual década. África, después de su pobre desempeño en el comienzo de los años noventa, tendió a registrar una tasa de crecimiento en torno al 3% anual, sin mayores altibajos desde 1994. América Latina y el Caribe, al igual que Medio Oriente, registró un mejor desempeño a principios de los años noventa; en cambio, desde mediados del quinquenio, y sobre todo a partir de 1997, mostró caídas importantes en 1999 y 2001.

b) Exportaciones y crecimiento económico: una relación variable

En el período 1990-2003 el comercio mundial volvió a presentar tasas de crecimiento anuales parecidas a las de las primeras décadas de la posguerra, tras la fuerte desaceleración sufrida entre 1973 y 1990. Debido a la disminución simultánea de las tasas de crecimiento del producto mundial, la relación entre ambas variables en 1990-2003 fue la mayor de la posguerra, con una tasa de crecimiento de las exportaciones que casi triplicó la del producto (véase el gráfico 1). De hecho, la tasa de crecimiento de las exportaciones excedió a la del producto todos los años desde 1985 hasta el 2000. La creciente liberalización comercial en la industria manufacturera y en los servicios y el mayor volumen del comercio intrafirma, debido a la dinámica de los sistemas internacionales de producción integrada, explican parcialmente esta brecha entre la expansión del comercio y del producto mundiales (UNCTAD, 2002).¹

1 Algo similar, aunque menos acentuado, había ocurrido ya entre 1960 y 1973, cuando el notable crecimiento del comercio intraindustrial en Europa occidental se tradujo en tasas de crecimiento del comercio internacional también sostenidamente superiores a las del producto mundial.

Gráfico 1
Total mundial: Tasas de crecimiento de las exportaciones y del producto 1950-2003
(En porcentajes y número de veces)



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

Este fenómeno fue más acentuado en las economías desarrolladas que las en desarrollo y, dentro de estas últimas, mucho más intenso en América Latina y el Caribe que en las economías asiáticas. En efecto, las exportaciones de América Latina y el Caribe se expandieron a una tasa promedio alrededor de 3,5 veces mayor que la del producto entre 1990 y 2003, mientras que dicha relación fue de 1,4 en la provincia china de Taiwán, de 1,6 en China y de 1,8 en la República de Corea e India. Cabe destacar que el proceso de liberalización comercial fue muy intenso en América Latina y el Caribe en los años noventa, mientras varias economías de Asia ya se habían abierto al comercio internacional en los decenios anteriores.

El rápido crecimiento económico ha estado cada vez más vinculado al buen desempeño de las exportaciones, pero este se ha enmarcado en estrategias de política comercial muy variadas. Ante todo, no se observa una relación robusta entre el crecimiento de las exportaciones y la liberalización comercial. En segundo lugar, el rápido crecimiento de los países en desarrollo ha coincidido con diversas combinaciones de ortodoxia económica y “herejías locales” (Rodrik, 1999 y 2001).

La composición del comercio mundial por categoría de bienes ha sufrido cambios sustanciales en los últimos años (UNCTAD, 2002). En el

cuadro 2 se clasifican los productos en dinámicos y no dinámicos (los que crecen más y menos que el promedio, respectivamente) y se indica su importancia relativa en una clasificación del comercio mundial elaborada por la CEPAL, en la que se destaca la intensidad del uso de recursos naturales y tecnología.²

Cuadro 2
**Productos dinámicos y no dinámicos en las importaciones mundiales,
 según categorías tecnológicas, 1985 y 2000**
(En porcentajes de importaciones totales)

	Productos dinámicos				Productos no dinámicos				Aumento o pér- dida neta (A-B)
	Número de partidas	1985 (1)	2000 (2)	Aumento A=(2)-(1)	Número de partidas	1985 (3)	2000 (4)	Pérdida (B=(4)-(3))	
Productos primarios	15	0,7	0,8	0,1	132	22,5	11,6	-10,0	-10,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	65	5.3	6.8	1,6	134	14,3	8.9	-5.4	-3.8
Manufacturas de baja tecnología	71	7.3	10,8	3,5	90	7,1	4.9	-2,2	1,3
Manufacturas de tecnología media	91	16.7	21.1	4.4	111	11.8	8.6	-3.3	1.1
Manufacturas de alta tecnología	45	9,5	21,6	12,2	21	2,2	1,3	-0,9	11,3
Productos no clasificados	4	1,4	2,8	1,4	7	1,4	0,9	-0,5	0,8
Total	291	40,8	63,9	23,1	495	59,2	36,1	-23,1	0,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base del programa Análisis de la competitividad de los países (CAN), 2001, y de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

El escaso dinamismo de los productos primarios, y de las manufacturas basadas en recursos naturales, en gran medida derivado de las prácticas proteccionistas del mundo desarrollado, es uno de los hechos destacables. Asimismo, dichas prácticas, junto a la competencia creciente en los mercados, han contribuido a la marcada tendencia al deterioro de los precios de los productos básicos (Ocampo y Parra, 2003). En lo que respecta a las demás manufacturas, las basadas en la aplicación de tecnologías avanzadas muestran un dinamismo muy superior al conjunto, ya que registran un aumento de su participación superior a 11 puntos porcentuales.

2 En CEPAL (1992) se presenta dicha clasificación sobre la base de la agrupación de las partidas a nivel de cuatro dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

c) *Protagnismo global de las empresas transnacionales*

La aparición de nuevas tecnologías y la evolución acelerada de las existentes han dado lugar a modificaciones significativas en las formas de organización de la producción en empresas, sectores productivos y, en último término, en la economía mundial. Aunque la existencia de oligopolios y conglomerados globales no es nueva en la economía mundial, lo novedoso es el aumento del número de sectores en que se ha convertido en la forma típica de organización de la producción, especialmente en las industrias con un alto componente de investigación y desarrollo tecnológico y en las empresas manufactureras que se caracterizan por elevadas economías de escala. En este contexto, la coordinación de toda la cadena productiva es una fuente clave de ventaja competitiva, razón por la cual la red se utiliza como un activo estratégico.

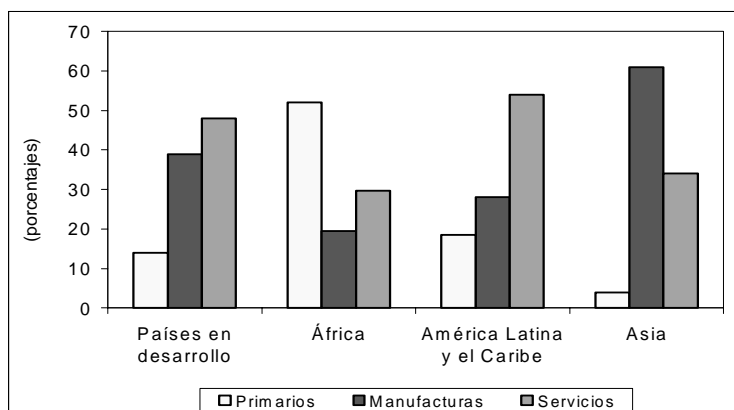
En esta tendencia a la constitución de oligopolios globales en un número cada vez mayor de sectores y actividades, los actores económicos más dinámicos han sido las empresas transnacionales, debido a que han podido reaccionar más rápidamente que las demás a los cambios en la forma de organización de la producción y han logrado aprovechar sus ventajas competitivas para organizar sistemas internacionales de producción integrada. La expansión de las empresas transnacionales incrementó notablemente los flujos de inversión extranjera directa (IED), que estuvieron acompañados, con diferente intensidad relativa según los sectores y las regiones del mundo, de intensos procesos de fusiones y adquisiciones. El motor de esta integración productiva global son alrededor de 64.000 empresas transnacionales que controlan más de 870.000 filiales en el extranjero. Actuando más allá de los espacios nacionales, con capacidad de acumulación y flujos de capital de alcance mundial, la empresa transnacional es el gran artífice y principal beneficiario de la globalización.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo existen dos criterios con respecto a las empresas transnacionales. Uno de ellos, de carácter cuantitativo, pone el acento en la IED y en aspectos asociados al financiamiento externo desde la perspectiva de la balanza de pagos; el segundo, de carácter cualitativo, está vinculado a sus posibles contribuciones al desarrollo productivo de los países huéspedes.³ Una buena manera de combinar estos puntos de vista, a veces conflictivos, es mediante el análisis de las estrategias corporativas que motivan a las empresas transnacionales a invertir en los países en desarrollo (CEPAL, 2004).

3 Entre otras, la creación de nuevas actividades para mejorar la calidad de la inserción externa; el acceso, la transferencia y la asimilación de nuevas tecnologías; el desarrollo y la profundización de los encadenamientos productivos; la capacitación de recursos humanos, y la facilitación del desarrollo de capacidades empresariales locales.

En efecto, existen cuatro motivaciones principales tanto para la producción de bienes como para la provisión de servicios. La evidencia empírica parecería indicar que las distintas regiones del mundo en desarrollo han adoptado diferentes posiciones (pasivas o activas) sobre el modo de aprovechamiento de estas estrategias corporativas a partir de sus ventajas comparativas. A su vez, esto se ha manifestado en significativas diferencias en cuanto a la composición sectorial de la IED acumulada en las distintas regiones, que se ha concentrado en el sector primario en África, en las manufacturas en Asia y en los servicios en América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2).

Gráfico 2
Especialización sectorial de la inversión extranjera
directa en países en desarrollo



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance, 2004. Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington, D.C., 2004.

Por último, cabe destacar que comienzan a manifestarse notables similitudes entre los vínculos comerciales y de inversión. Los acuerdos comerciales, regionales y bilaterales, se han ido convirtiendo progresivamente también en acuerdos de inversión y, en varios casos, de doble tributación (UNCTAD, 2003). Estos acuerdos imponen mayores restricciones al trato de las empresas transnacionales que las contempladas en las negociaciones multilaterales.

d) *Predominio del capital financiero y volatilidad de los flujos*

A la expansión del comercio internacional y de la inversión extranjera directa se ha sumado la de los flujos financieros internacionales, que fueron adquiriendo un notable predominio en la economía mundial. Durante el período 1990-2003, las transacciones económicas internacionales se incrementaron a un ritmo mucho más rápido que el crecimiento del producto de los países. El comercio creció más que el producto, pero menos que los créditos bancarios y mucho menos que la colocación internacional de bonos. Por último, el aumento de los saldos de los instrumentos financieros derivados es muchísimo mayor, aunque cabe recordar que estos no sólo corresponden a transacciones internacionales (véase el cuadro 3). Los capitales financieros globalizados parecen estar cada vez más desvinculados de la economía real, a pesar de que su función teórica es financiarla. Sobre la base del financiamiento de un agente no financiero, se construye una pirámide invertida de derivados que abultan los activos y pasivos de los intermediarios y brindan a los inversionistas financieros una multitud de posibilidades de colocaciones, absolutamente desvinculadas de la inversión real y las transacciones comerciales.

Cuadro 3
Indicadores económicos, comerciales y financieros 1990-2003
(Tasas de crecimiento anual medio)

	Tasa de expansión
Producto mundial	2,6
Comercio mundial	5,9
Activos de los bancos de países desarrollados en el resto del mundo ^a	8,3
Emissiones internacionales de bonos ^a	15,0
Instrumentos financieros derivados (opciones y futuros) ^a	22,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países e información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Fondo Monetario Internacional y el Banco de Pagos Internacionales (BIS).

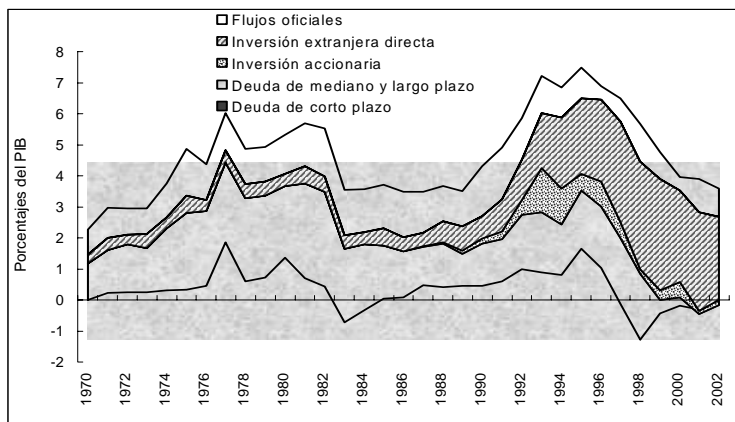
^a Los datos corresponden al saldo a fin de año

La volatilidad y el contagio han sido dos rasgos inherentes de este rápido desarrollo financiero. La volatilidad no es un fenómeno nuevo, pero algunas características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Entre ellas, cabe mencionar en primer lugar la insuficiente regulación de los agentes que operan en los mercados financieros y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio asociados a la deficiente información sobre los mercados emergentes, que parece estar parcialmente determinada por la

cercanía geográfica, el nivel del comercio y la similitud de las políticas económicas. En tercer lugar se encuentra el empleo del mismo sistema de evaluación de riesgos por parte de varios agentes, y su aplicación con un horizonte cortoplacista, que tiende a acentuar el comportamiento de manada, a lo cual se suma la orientación procíclica de las agencias calificadoras de riesgos (CEPAL, 2001).

En los años noventa, a diferencia de los decenios anteriores, la inversión extranjera directa y las fuentes privadas de corto y mediano y largo plazo fueron las principales fuentes de financiamiento de los países en desarrollo, sobre todo mediante la colocación de bonos. A grandes rasgos, la inversión extranjera directa tuvo una tendencia ascendente hasta el 2000 y un comportamiento menos procíclico (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
Flujos financieros netos a los países en desarrollo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Banco Mundial, *Global Development Finance, 2003, Striving for Stability in Development Finance*, Washington.

En marcado contraste con la inversión extranjera directa, las fuentes privadas de financiamiento de corto y de mediano y largo plazo fueron fluctuantes y sus condiciones de financiamiento muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales. Los flujos de cartera accionaria y la colocación de títulos de depósitos en los mercados internacionales (ADRs) mostraron el mayor grado de inestabilidad. A diferencia de la inversión extranjera directa, el agregado de todas estas otras fuentes de financiamiento fue notablemente procíclico en el período 1990-2003 (Ffrench-Davis y Ocampo, 2001).

e) Concentración de las innovaciones y del progreso técnico

La intensificación de las actividades de investigación y desarrollo de productos y procesos y el desarrollo de marcas mundiales se ha traducido en un aumento de los costos fijos de las empresas. Por lo tanto, las economías de escala en investigación y desarrollo y en mercadotecnia se combinan con las economías de escala en la producción, dando origen a productores globales que luchan por conseguir cuotas de mercado que les permitan cubrir los costos fijos. Además, las economías de aglomeración tienden a provocar una polarización geográfica de las actividades más dinámicas. La asimilación de estos fenómenos es clave para entender cómo funciona la economía mundial contemporánea y también es un factor esencial de la acentuación de las asimetrías productivas y tecnológicas entre los países desarrollados y el mundo en desarrollo.

En primer lugar, los países desarrollados concentran el 84,4% del gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) y un porcentaje algo menor de los investigadores científicos e ingenieros (véase el cuadro 4). Otros indicadores revelan con mayor crudeza las asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo: la proporción del GBID por habitante es 19:1, la relación de investigadores científicos e ingenieros por habitante es 7:1 y el GBID por investigador es más del doble. Cabe mencionar, asimismo, las profundas disparidades que se observan en el mundo en desarrollo, en el que destacan las nuevas economías industriales de Asia. Esta concentración significa que en los países desarrollados se concentran no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tales, sino también los sectores y las actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, caracterizadas por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, así como por sus altas rentas de innovación.

Cuadro 4
Distribución mundial de las actividades de investigación y desarrollo, 1996-1997

Grupos y países	Gasto bruto en investigación y desarrollo (BID)				Investigadores			GBID por investigador (miles de dólares PPC)
	Monto (miles de millones dólares PPC) ^a	% GBID mundial	% del PIB	Por habitante (dólares PPC)	Número en miles	% del total mundial	Por millón habitantes	
Mundo	547	100,0	1,8	100	5 189	100,0	946	105
-Países desarrollados	461	84,4	2,2	377	3 713	71,6	3 033	124
-Países en desarrollo	86	15,6	0,6	20	1 476	28,4	347	58
Memo								
-Estados Unidos	199	36,4	2,6	750	981	18,9	3 697	203
-Unión Europea	138	25,2	1,9	370	825	15,9	2 211	167
-Japón	83	15,2	2,8	661	817	15,8	6 498	102
-Federación de Rusia	6	1,0	0,9	39	562	10,8	3 802	10
-Europa central y oriental	6	1,0	0,8	49	168	3,2	1 451	33
-América Latina	17	3,1	0,5	34	348	6,7	715	48
Nuevas economías industriales de Asia	27	4,9	1,1	66	241	4,6	595	111
-China	21	3,9	0,6	17	552	10,6	454	38
-India	11	2,0	0,7	11	143	2,8	151	76
-África	4	0,7	0,3	6	132	2,5	211	29

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), The State of Science and Technology in the World, 1996-1997, Montreal, Instituto de Estadísticas, 2001.

^aDólares con paridad de poder de compra

En segundo término, el cambio tecnológico en el mundo en desarrollo afecta a los países en desarrollo a través de múltiples canales, entre los que cabe destacar el traslado de las ramas productivas que se consideran tecnológicamente maduras en los países desarrollados; la transferencia de tecnología propiamente tal, incluso la incorporada en equipos productivos, y la posible participación de los países en desarrollo en las actividades productivas más dinámicas. Sin embargo, todos los mecanismos mencionados están sujetos a restricciones o costos: bajos márgenes y proteccionismo en los sectores industriales maduros; transferencia de tecnología dependiente del pago de rentas de innovación, cada vez más protegidas por la universalización de normas estrictas de protección de la propiedad intelectual y, en último término, posibilidades de participar en las ramas más dinámicas concentradas en actividades que exigen un menor grado de calificación.

El efecto combinado de todos estos factores permite entender las persistentes y acentuadas asimetrías actuales: una alta y continua concentración del progreso técnico en los países desarrollados, un sostenido

predominio en el registro de propiedad intelectual de las actividades más dinámicas del comercio internacional y una influencia hegemónica en la conformación de las grandes empresas transnacionales. Por consiguiente, las oportunidades económicas de los países en desarrollo siguen estando determinadas, en gran medida, por la posición que ocupan en la jerarquía internacional.

2. Regímenes internacionales

La globalización ha dado origen no sólo a una creciente interdependencia, sino también a marcadas desigualdades entre países, debido a que en los procesos económicos no se han tomado en consideración los recursos y posibilidades de los diferentes países. Más aún: en muchos casos no solo no se ha prestado debida atención a las desigualdades iniciales con el objeto de crear un mundo más equitativo, sino que, además, los países en desarrollo han operado en un “campo de juego esencialmente desnivelado”. Por ende, el proceso de globalización contemporáneo necesita nuevas instituciones que concilien un manejo más eficiente de la interdependencia global con la adopción de principios claros de solidaridad internacional. Solo así será posible conseguir que la mundialización “se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo”, como reza la Declaración del Milenio (Naciones Unidas, 2000).

Sin embargo, la estructuración de una nueva institucionalidad se enfrenta a grandes obstáculos: la falta de principios compartidos por los principales actores involucrados, la desigual influencia de quienes intervienen en el proceso y la dificultad para crear coaliciones estables que permitan abordar los temas pendientes. A esto se agrega la principal paradoja que encierra el actual proceso de globalización: el contraste entre los problemas de alcance global y la falta de una verdadera internacionalización de la política (Ocampo y Martín, 2003). A continuación, se examina el estado actual del debate multilateral sobre algunos temas de especial importancia para la definición de estrategias de desarrollo productivo en economías abiertas.

a) Regímenes macroeconómicos y financieros

La incertidumbre derivada de la crisis de Asia sudoriental en 1997 y la percepción de que la arquitectura financiera internacional no estaba bien equipada para hacerle frente abrieron un espacio político de debate, que abarcó no sólo las dimensiones macroeconómicas de la crisis, sino también sus implicaciones para el fomento del desarrollo y la erradicación de la pobreza (Naciones Unidas, 2001). Eso llevó a la CEPAL a destacar el valor de la estabilidad macroeconómica y financiera como bien público global y,

complementariamente, la necesidad de corregir las asimetrías que en este ámbito caracterizan a la economía mundial (CEPAL, 2002).

La estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global que genera externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto en los períodos de auge como en los de pánico financiero e impulsos recesivos en general. Esto explica la importancia de ciertos procesos de alcance mundial en varios frentes.

En primer lugar, cabe destacar que la falta de mecanismos que permitan tomar en consideración los efectos de las políticas macroeconómicas de las principales economías en el resto del mundo es una deficiencia básica del orden internacional actual.

El segundo es la supervisión macroeconómica de todas las economías con fines preventivos y la elaboración de códigos de buenas prácticas. En este campo se han registrado adelantos importantes en los últimos años, tanto en lo relativo a la prevención de las crisis como a la elaboración de indicadores de vulnerabilidad o de alerta temprana, y la adopción de códigos de buenas prácticas de gestión macroeconómica. Sin embargo, muchos países en desarrollo encuentran algunos de los estándares muy complejos y difíciles de instrumentar y, por ello, exigen una instrumentación gradual y diferenciada y destacan la necesidad de contar con apoyo internacional y asistencia técnica.

El tercer frente para garantizar la estabilidad macroeconómica global es la formulación de estándares internacionales de regulación y supervisión prudencial de los mercados financieros, así como la provisión de mejor información a los mercados. Al respecto, se espera que las propuestas del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria para la formulación de un nuevo acuerdo (Basilea II) puedan perfeccionarse en varios de estos sentidos, a fin de que este entre en vigor hacia fines del 2006.

Aparte de los temas sistémicos relacionados con la estabilidad macroeconómica y financiera global, las medidas a nivel internacional deben centrarse en la corrección gradual de las asimetrías macroeconómicas y financieras del sistema económico mundial. Los objetivos primordiales de esta tarea son reducir el acceso segmentado y volátil de los países en desarrollo a los recursos financieros internacionales y abrirles espacios para ampliar sus márgenes de adopción de políticas macroeconómicas contracíclicas.

Con el propósito de perfeccionar los mecanismos existentes para la provisión de liquidez en situaciones de crisis, convendría que el Fondo Monetario ampliara gradualmente su función de prestamista internacional

de última instancia. La provisión de liquidez debería complementarse con un esquema que permita resolver los problemas de sobreendeudamiento, elemento que aún no forma parte del ordenamiento internacional. En los últimos años se han logrado adelantos en algunas áreas conexas, pero aparte de los registrados en el mercado específico de bonos (cláusulas de acción colectiva) y en el Club de París (acreedores gubernamentales), los intentos del Fondo Monetario por desarrollar un enfoque estatutario para abordar los problemas de solvencia de una manera integral no recibieron el respaldo necesario. La propuesta de crear un mecanismo de reestructuración de la deuda soberana despertó una fuerte oposición del sector financiero privado, a cuyo juicio reducía su capacidad de negociación y facilitaba el incumplimiento de los países deudores.

Otro importante campo de acción es el fortalecimiento de la banca multilateral y de la cooperación para el desarrollo. La banca multilateral de desarrollo suele complementar la liquidez provista por el Fondo Monetario y cumple otras funciones críticas: el estímulo de actividades innovadoras, especialmente de desarrollo social, y la participación del sector privado en obras de infraestructura; el apoyo a la ampliación del sistema financiero de los países en desarrollo y especialmente a los bancos nacionales de fomento, y la prestación de asistencia técnica en general.

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (organizada por las Naciones Unidas en Monterrey, México, en marzo del 2002), la comunidad internacional se comprometió a fortalecer la cooperación financiera internacional a los países de menor desarrollo relativo. En este contexto, es digno de mención lo ocurrido en torno a dos mecanismos: la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) y la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME). A pesar del aumento de los recursos destinados por los países donantes a asistencia oficial para el desarrollo, todavía se está muy lejos de los 100.000 millones de dólares anuales que serían necesarios para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 2004).

La instrumentación de la Iniciativa PPME también ha resultado compleja. A fines del 2003 un grupo de 27 países alcanzaron el “punto de decisión” y se vieron beneficiados por medidas de alivio de su deuda, que se tradujeron en reducciones cercanas a dos tercios del valor presente neto. Sólo ocho países del grupo, entre los que se cuenta Bolivia, también alcanzaron el “punto de término” y abandonaron el programa. Sin embargo, no existe certeza de que por el hecho de llegar a dicho punto los países hayan realmente logrado un nivel de deuda sostenible.

El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad,

con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el “sentido de pertenencia” (*ownership*) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances, entre otros el análisis y la discusión del tema en el Fondo Monetario durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que destaca la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia.⁴

b) Negociaciones comerciales

La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Doha en noviembre del 2001, dio lugar a una nueva ronda de negociaciones, que debería concluir en enero del 2005. Los países en desarrollo desempeñaron un papel clave en la definición del programa de trabajo, en el que consideraron prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros (148 en la actualidad). El fundamento de esta posición es que, desde la Ronda Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado al establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías de la economía mundial (Ocampo y Martín, 2003).

Por otra parte, ante el avance del proceso de globalización, las negociaciones internacionales en materia de comercio se han ido extendiendo mucho más allá de las disposiciones convencionales sobre las transacciones de bienes que atraviesan las fronteras, para cubrir cada vez más temas antes tratados exclusivamente en el marco de las políticas nacionales. En consecuencia, las negociaciones tienen hoy que abordarse de manera mucho más integral y consistente que antes, abarcando medidas sobre múltiples asuntos.

Este enfoque sistémico exige que los países en desarrollo adquieran la capacidad institucional necesaria para definir e instrumentar políticas apropiadas y armónicas en diversos frentes y destinen a tal efecto ingentes recursos públicos necesarios para otros fines. En efecto, la Ronda Doha abarca un conjunto de 21 temas agrupados en ocho conjuntos, seis de los cuales son parte del “compromiso único”, ya establecido en la Ronda Uruguay. Según este principio, los temas de escasa controversia dependen del éxito o fracaso en torno a los que provocan grandes discrepancias entre la posición negociadora de los países miembros.

4 Véanse algunas sugerencias recientes sobre el tema en Rodrik y Subramanian (2003).

Los textos adoptados en Doha han dado origen a un Programa de desarrollo, en el que se reitera el trato especial y diferenciado y se suscriben compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo y, en especial, en los menos adelantados.

El análisis del margen de que disponen los países para la adopción de políticas de desarrollo, sobre todo para diversificar su oferta de exportaciones, ocupa un lugar destacado en la agenda del Programa. Cabe recordar que en esta materia la Ronda Uruguay redujo en forma significativa las posibilidades de fomentar las exportaciones a través de las políticas nacionales de los países de ingresos medios y de fortalecer sus vínculos con el desarrollo productivo nacional. Asimismo, y al igual que en otros campos, en los acuerdos se autorizan los subsidios más comunes en los países desarrollados (tecnológicas, al desarrollo subnacional, al medio ambiente), en tanto que se restringen las utilizadas con más frecuencia en los países en desarrollo (zonas francas, subsidios directos a las actividades exportadoras y convenios de desempeño).

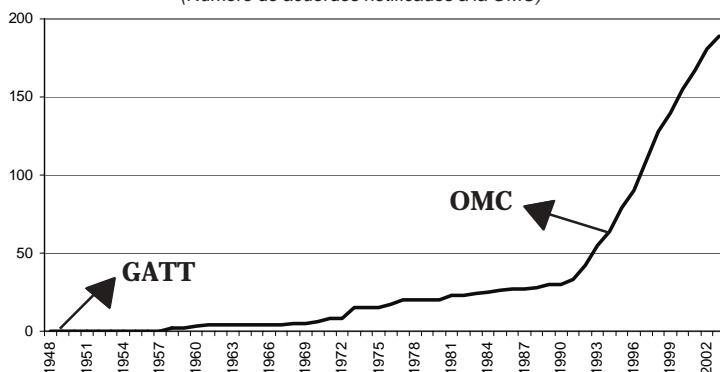
En general, el proceso posterior a Doha ha tenido una evolución muy distante de lo que fueron sus propósitos iniciales. En términos globales, las asimetrías en las negociaciones se expresan en dos planos. Por una parte, en el avance limitado en temas de interés para los países en desarrollo, como la agricultura y las reglas sobre antidumping y subsidios, lo que contrasta con el avance más rápido en los debates sobre inversión, servicios o profundización de la liberalización del comercio de productos industriales. Por otra, en el casi nulo adelanto logrado en las tareas específicas incluidas en lo que se ha definido como “dimensión del desarrollo”.

Las mayores dificultades surgidas en la Reunión de Cancún (quinta Conferencia Ministerial de la OMC, 2003) se centran en la agricultura, el acceso a los mercados de bienes no agrícolas y los cuatro temas de Singapur. A ellos se agregaron varios otros vinculados con la agenda del desarrollo, incluido el trato especial y diferenciado y los problemas de instrumentación, sobre los que no se lograron mayores acuerdos.

A la evidente dificultad para concertar acuerdos multilaterales significativos se suman otros hechos inquietantes. Uno de ellos es el vencimiento de los plazos acordados con respecto a algunos regímenes transitorios, que amenaza con dejar en una zona gris y por un plazo indeterminado una serie de temas importantes.⁵ Por otra parte, se observa una proliferación de tratados regionales y bilaterales, en algunos de los cuales participan países desarrollados y en desarrollo (véase el gráfico 4).

5 Tal es el caso, entre otros, de los subsidios no recurribles, cuyo plazo venció en 1999, y de la “cláusula de paz” del Acuerdo sobre la Agricultura, que expiró a fines del 2003.

Gráfico 4
Acuerdos preferenciales de libre comercio 1948-2003
 (Número de acuerdos notificados a la OMC)



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

^a Incluye los acuerdos de libre comercio sobre bienes (Art. XXIV del GATT); servicios (Art. V del GATS), y Cláusula de Habilitación (integración regional entre países en desarrollo) notificados y vigentes hasta diciembre de 2003.

El actual escenario impone a los países en desarrollo difíciles disyuntivas. El seguir negociando suele ser preferible a suscribir un acuerdo desfavorable y, de hecho, la firmeza demostrada por el G20+ en Cancún representa un avance, porque por primera vez los países en desarrollo ejercen cierto poder en las negociaciones multilaterales. Pero la paralización de las negociaciones multilaterales favorece la estrategia de los países desarrollados, sobre todo de Estados Unidos y la Unión Europea, que continúan avanzando en la suscripción de tratados de libre comercio que incluyen muchos temas sobre los cuales no hay consenso multilateral. Para varios países en desarrollo el incrementar y estabilizar el acceso a los mercados de los países desarrollados a través de la suscripción de un tratado de libre comercio es un objetivo muy importante y, por lo tanto, actúa en el mismo sentido. Estos acuerdos tienen el riesgo de debilitar la voluntad de las partes para lograr avances significativos en las negociaciones internacionales y, a la vez, restar recursos técnicos, ya escasos, a esas negociaciones.

b) Sostenibilidad ambiental

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, Brasil, 1992) fue un hito histórico en el proceso de definición de una agenda global de desarrollo sostenible. Este encuentro marcó un punto de inflexión en las negociaciones de acuerdos multilaterales sobre desarrollo sostenible, gracias a la adopción

de un concepto amplio del desarrollo en el que se reconoce la importancia de conciliar la producción económica y el comercio internacional con un uso sostenible de los recursos naturales y la protección del medio ambiente.

En la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica, 2002) se reiteraron los compromisos políticos adoptados en Río, particularmente los principios relativos a las responsabilidades comunes pero diferenciadas y al criterio de precaución. Además, las 34 metas adoptadas complementaron los compromisos previamente establecidos en los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y, por primera vez, se reconoció la importancia de las iniciativas regionales específicas y de la cooperación entre los actores públicos, privados y de la sociedad civil, mediante asociaciones voluntarias.

La agenda global estructurada en los debates en curso en el contexto internacional comprende varios temas relevantes (CEPAL, 2003; Naciones Unidas, 2002; CEPAL/PNUMA, 2001). En primer lugar, destaca la necesidad de modificar algunos patrones insostenibles de consumo y producción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo. En esta área, la eficiencia energética es, indudablemente, uno de los aspectos más importantes de la agenda. El Protocolo de Kyoto es el instrumento multilateral por excelencia para impulsar esta estrategia, mientras el mecanismo regional adoptado por la Unión Europea (“Eurokyoto”) representa la primera materialización de un mercado de servicios ambientales globales.

En segundo término, cabe destacar la gestión sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica. En este caso, se trata de establecer una alianza que permita afianzar un compromiso mundial para la conservación *in situ* de la biodiversidad, preservar los ecosistemas pertinentes y evitar su degradación. Esta alianza global debería expresarse en un marco que abarque los principios de administración mundial para proteger el medio ambiente terrestre y marino. A fin de lograr una instrumentación efectiva, debería crearse un fondo de compensación global que permita financiar las actividades de conservación y restauración de los ecosistemas y en el que se reconozcan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas naturales.

Por último, convendría propiciar la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena sobre la seguridad de la biotecnología, cuya ratificación debería ser respaldada por los países. La importancia de la biotecnología en lo que respecta a la competitividad no debe hacer olvidar la necesidad de aplicar los mecanismos aprobados con el fin de analizar los posibles riesgos que podrían plantear los organismos genéticamente modificados a la biodiversidad. El desarrollo de los mecanismos multilaterales reseñados

exige la consolidación de enfoques operativos que hagan posible la movilización de recursos globales para enfrentar problemas también globales, conforme al principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. En tal sentido, convendría explorar la posibilidad de imponer exacciones a actividades de alcance internacional que pudieran provocar un deterioro del medio ambiente mundial y destinar los recursos recaudados a la constitución de fondos destinados a dar una solución, con enfoque multilateral, a los problemas sobre la base del principio de “quien contamina, paga”.

También convendría lograr mayor coherencia y compatibilidad entre el sistema mundial de comercio, incluida la protección de la propiedad intelectual, y el desarrollo sostenible. En la Declaración de Doha se estipula claramente que los países pueden adoptar disposiciones destinadas a proteger la salud humana y animal, el reino vegetal y el medio ambiente, siempre y cuando las medidas aplicadas no constituyan mecanismos de discriminación comercial o proteccionismo disfrazado. Además, se identifican como temas prioritarios para el Comité de Comercio y Medio Ambiente el análisis de los efectos de las medidas ambientales en el acceso a mercados y las disposiciones pertinentes del acuerdo sobre protección de la propiedad intelectual y el etiquetado con propósitos ambientales.

d) Migración internacional

En los últimos años la migración internacional se ha transformado en uno de los asuntos más delicados en el escenario internacional, debido a la creciente inquietud que reflejan las alusiones a sus consecuencias en los países desarrollados. Sin embargo, la incorporación de la migración en la agenda global es un elemento importante de un sistema internacional destinado a superar las asimetrías del orden mundial. La liberalización asimétrica de los mercados tiene efectos regresivos a nivel mundial, ya que beneficia a los factores de producción más móviles (capital y mano de obra más calificada) y perjudica a los que se caracterizan por una movilidad restringida (mano de obra menos calificada).

Como ha venido señalando la CEPAL con insistencia en los últimos años, la adopción de acuerdos globales sobre migración sigue siendo el factor crucial para la conformación de una agenda contemporánea democrática, compartida y sostenible en materia de migraciones. Estos acuerdos deben reemplazar los criterios orientados al control de la migración por otros más afines a la dinámica de los mercados laborales y a la protección de los derechos individuales (CEPAL, 2002).

En efecto, la falta de un marco internacional que confiera gobernabilidad a la migración acentúa los riesgos de exclusión,

discriminación y vulneración de los derechos humanos, sobre todo de los migrantes irregulares, que siguen creciendo a medida que proliferan los mecanismos de evasión de los controles de ingreso y permanencia de los extranjeros. Una situación extrema que se da en este ámbito es la trata de personas, cuya expresión más grave es la explotación de menores, que pone de relieve el imperativo ético de la protección de los derechos y la necesidad de que los instrumentos internacionales correspondientes sean ratificados o puestos en práctica en caso de que ya se hayan aprobado.

La gobernabilidad de la migración internacional debe extenderse al perfeccionamiento del mercado de remesas, que es una de las manifestaciones más evidentes de la migración contemporánea; a la adopción de mecanismos novedosos de vinculación entre los países de origen y sus emigrantes, aprovechando el desarrollo de los medios de comunicación, y a la inclusión de la perspectiva de género debido a que la mayoría de las migrantes son mujeres. Se estima que las remesas enviadas a los países en desarrollo y en transición ascendieron a cerca de 93.000 millones de dólares en el 2003, un tercio de los cuales tuvo como destino a países de América Latina y el Caribe, especialmente a México (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Distribución regional de remesas 2001-2003
(En miles de millones de dólares)

Región	2001	2002	2003	Incremento 2001-2003 (en porcentajes)
África del Este y Pacífico	13,7	17,0	17,6	28,9
Europa y Asia central	10,2	10,3	10,4	1,9
América Latina y el Caribe	22,9	26,8	29,6	29,3
Medio Oriente y África del Norte	13,2	13,0	13,0	-1,2
Sudáfrica	13,1	16,9	18,2	38,7
África subsahariana	3,9	4,1	4,1	3,5
Total	77,1	88,1	93,0	20,7

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance 2004. Harnessing Cyclical Gains for Development*, Washington, D.C., 2004.

A pesar de su volumen, el mercado de remesas familiares es muy imperfecto, debido a los elevados y variables costos de transferencia y a la asimétrica participación de agentes. La falta de políticas para estimular u orientar la utilización productiva de las remesas familiares minimiza sus efectos en las comunidades de destino. Aunque menos significativas en términos cuantitativos, las remesas colectivas pueden llegar a ser recursos

de gran importancia, dependiendo de la capacidad de generación y utilización de las comunidades y, asimismo, de la relevancia que adquieran como vínculo transnacional.

Un aspecto inquietante de la migración internacional es el drenaje selectivo de recursos humanos calificados, que acentúa las marcadas asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo en materia de capacidad para realizar actividades de investigación y desarrollo. Dos factores se conjugan para inducir mayores corrientes migratorias de personal calificado: los crecientes retornos y las elevadas externalidades en la creación de conocimiento, que da origen a una concentración de las comunidades científicas. El otro factor corresponde a las políticas migratorias de los países desarrollados en respuesta a la creciente demanda de personal de alta calificación.⁶ En contraste con esto, resalta la inacción que caracteriza a las políticas de los países en desarrollo, a pesar de lo antiguo del problema y la percepción de su acentuada vigencia.

II. Hechos estilizados del desarrollo reciente de la región

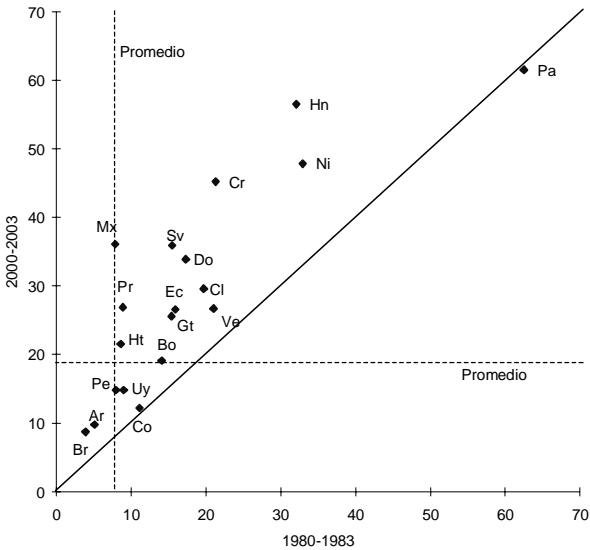
Aunque las reformas suelen considerarse un rasgo característico de los años noventa, los experimentos de liberalización económica comenzaron en el cono sur de América Latina (Argentina, Chile y Uruguay) y, en menor medida, en otros países, en la década de 1970. En los años que siguieron a la crisis de la deuda, entre 1982 y 1985, muchas de las reformas incluidas en los programas de liberalización se suspendieron y, en algunos casos, incluso sufrieron retrocesos. A partir de 1985, las reformas económicas se fueron generalizando en casi toda la región. La apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros nacionales fueron los primeros componentes que tuvieron una mayor difusión regional. De 1991 en adelante se produjo también una creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior. En consecuencia, desde la segunda mitad de los años noventa se registró una significativa convergencia en estos tres ámbitos de la reforma. En cambio, la convergencia ha sido menor en otras dos áreas de reforma: las privatizaciones y el sistema tributario (Ocampo, Bajraj y Martín, 2001).

6 El principal foco de atracción es Estados Unidos, que en los años noventa recibió casi un millón de especialistas del mundo en desarrollo solo en el área de tecnología de la información en virtud del programa de visado especial H1-B. Varios otros países de la OCDE (Alemania, Australia, Nueva Zelanda y Reino Unido) han instrumentado programas selectivos, entre otros el de "tarjeta verde" aplicado por Alemania (Solimano, 2002).

1. Mayor apertura comercial

Uno de los hechos destacados del período de reformas fue la drástica y generalizada apertura comercial de las economías de la región. En efecto, los coeficientes de apertura aumentaron considerablemente entre los cuatrienios 1980-1983 y 2000-2003, como se indica en el gráfico 5. En primer lugar, todas las economías de la región son hoy más abiertas de lo que eran a principios de los años ochenta. En segundo término, la acentuación de la apertura ha sido muy significativa, ya que el promedio regional se duplicó con creces. Por último, las dos economías menos abiertas en los años ochenta (Argentina y Brasil) todavía mantienen esa característica mientras Colombia, Perú y Uruguay, que superaban el promedio regional de apertura, ahora se ubican por debajo de este. Las demás economías, especialmente las de menor tamaño, fueron y son más abiertas que el promedio regional. Se destaca el caso de México, que quintuplicó su coeficiente de apertura en el período.

Gráfico 5
América Latina y el Caribe: Cambios en la apertura comercial,
1980-1983 y 2000-2003



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

Notas: - Los coeficientes de apertura han sido calculados como $\frac{1}{2}(X+M)/\text{PIB}$, a precios constantes de 1995.

- Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: República Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: Venezuela.

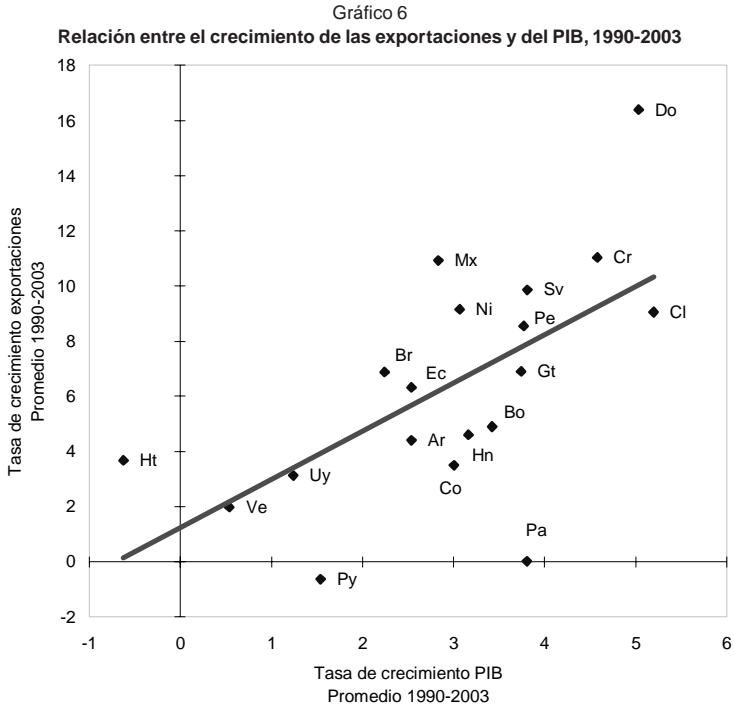
Tanto las exportaciones como las importaciones mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000, el volumen de las exportaciones se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), superior al promedio mundial y solo inferior a las de China e India. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, pero en el 2003 comenzó una recuperación. Si bien es cierto que las exportaciones de México, que ascienden casi a la mitad de las de la región, contribuyeron a elevar el promedio regional, también es verdad que el modesto desempeño exportador de Brasil hasta el 2000 incidió en el sentido opuesto. Del resto de los países de la región, la mayoría experimentó un incremento vigoroso de sus exportaciones, en torno al 8% anual.

Por su parte, las importaciones de la región se acrecentaron en mayor proporción que sus exportaciones (CEPAL, 2004). La razón más importante de este aumento está vinculada a la brusca y amplia reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales que abarató, en términos relativos, las importaciones. Además, se verificó una tendencia al incremento de la compra de insumos y la contratación en el exterior por parte de las empresas exportadoras y proveedoras de servicios, especialmente en el caso de las empresas transnacionales, que cuentan con redes internacionales de proveedores. Asimismo, la reconversión de las empresas orientadas al mercado interno, cuando fue exitosa, exigió crecientes importaciones de bienes de capital e intermedios, así como de servicios tecnológicos. Por último, dado que la apertura opera, obviamente, en ambos sentidos, también se produjo una sustitución de bienes de consumo nacionales por importados.

El desempeño por país muestra una estrecha relación entre las tasas de incremento de las exportaciones y del PIB, en el sentido de que los países que más han crecido son aquellos que lograron una mayor expansión de sus exportaciones (véase el gráfico 6).⁷ Debe recalarse que se registraron resultados muy buenos y mediocres en todos los patrones de especialización exportadora vigentes en la región. Esta conclusión contradice el postulado de la “maldición de los recursos naturales” y la notoria tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios. El caso más conspicuo es Chile que, a pesar de su especialización en exportaciones basadas en recursos naturales, mantuvo un alto ritmo de crecimiento del producto y de las exportaciones. Los magros resultados de Ecuador y Venezuela, también especializados en recursos naturales, aportan la evidencia en contrario. A su vez, México ha sacado poco partido, en

7 Con las excepciones de Panamá y Paraguay, economías en las que predominan las exportaciones de servicios.

términos de crecimiento económico, de sus notables logros en materia de expansión y diversificación de las exportaciones. Costa Rica, El Salvador y, especialmente, República Dominicana han logrado una mayor sincronía entre desempeño exportador y crecimiento económico (Ocampo, 2004).



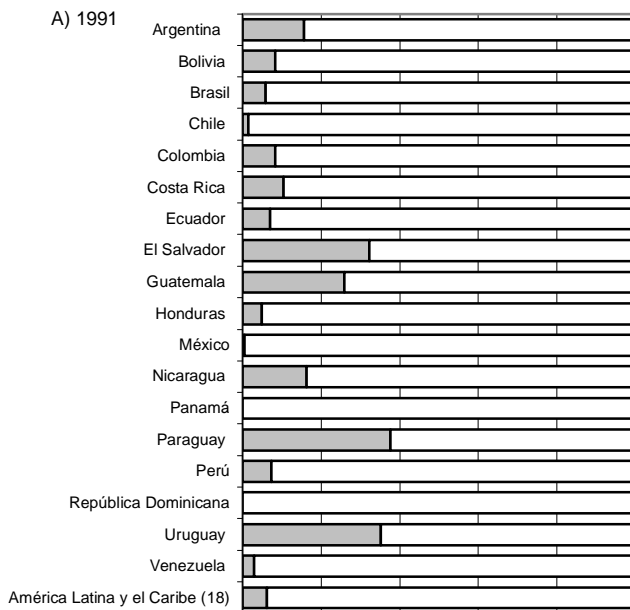
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

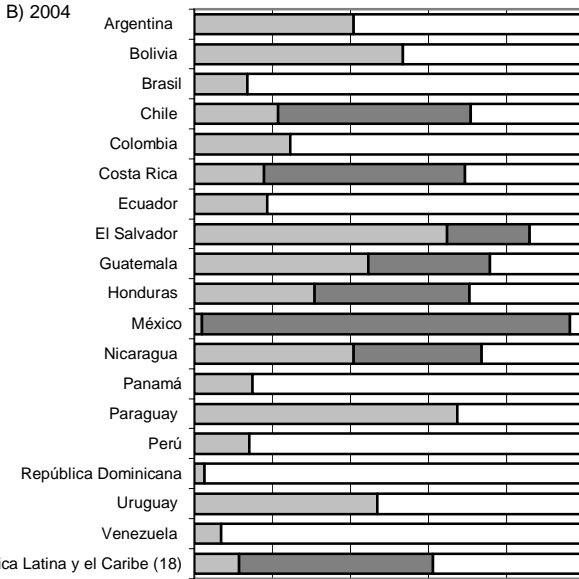
Nota: Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: República Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: Venezuela.

En términos macroeconómicos, el conjunto de estas transformaciones entrañó un deterioro estructural de la relación entre crecimiento y balanza comercial. En 1990-2000, el déficit comercial se amplió a cifras similares a los de la década de 1970, pero correspondió a tasas de aumento del PIB casi 3 puntos porcentuales inferiores. Al deterioro estructural contribuyó la debilidad de los encadenamientos de las exportaciones al resto del aparato productivo, así como el sesgo a corto plazo de la política macroeconómica que, a consecuencia de la abundancia de capitales externos durante gran parte de los años noventa, tendió a favorecer atrasos cambiarios.

La orientación exportadora de los países de la región y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados han realzado la importancia del acceso a los mercados. Los gobiernos se han mostrado particularmente activos en la suscripción de acuerdos preferenciales, de carácter bilateral y plurilateral, tanto de alcance intrarregional como extrarregional (véase el gráfico 7). La justificación básica de esta estrategia es que la liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. En consecuencia, en una economía que se globaliza y se regionaliza simultáneamente, los países buscan estrategias de inserción que se traduzcan en un acceso mayor y más seguro de sus productos a los mercados importadores.

Gráfico 7
Exportaciones en el marco de acuerdos preferenciales
(En porcentajes de las exportaciones)





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

Notas: - ACPI: Acuerdos comerciales preferenciales intrarregionales.
 - ACPE: Acuerdos comerciales preferenciales extrarregionales.
 - ACP: Acuerdos comerciales preferenciales.

En 1991 existían casi exclusivamente acuerdos preferenciales multilaterales, vinculados con las cuatro uniones aduaneras imperfectas vigentes en la región, que daban cuenta de alrededor del 6% de las exportaciones totales. Esta situación fue cambiando drásticamente a lo largo de los años noventa. Tomando en consideración el destino de las exportaciones en el 2003 y los acuerdos preferenciales actualmente vigentes, es posible prever que, en el 2004, el 61,2% de las exportaciones regionales tendrá lugar en el marco de estos acuerdos. Los casos más destacados son México (95%), los países centroamericanos (75%) y Chile (70%).

2. Crecimiento económico magro y volátil

Otro de los hechos económicos destacados del período 1991-2003 ha sido la mayor confianza interna y, sobre todo externa, en las autoridades responsables de la gestión macroeconómica, debido a los importantes logros en materia de estabilidad de precios y control del desequilibrio fiscal, dos males endémicos en la región. El déficit fiscal del gobierno central como

proporción del PIB se redujo de manera significativa desde fines de la década de 1980. Sin embargo, a partir de 1999 se aprecian importantes diferencias entre los países, como lo demuestran las crisis fiscales que sufrieron varias economías en los últimos años y las elevadas relaciones entre deuda y producto que continúan caracterizando a algunas (ILPES, 2004). El progreso en materia de estabilidad de precios ha sido más uniforme y se ha traducido en efectos más duraderos. La inflación promedio en la región se redujo de manera sostenida y, en el 2003, fue de un solo dígito (CEPAL, 2003).

No obstante, la expectativa de que el control del desequilibrio fiscal y de la inflación condujeran a un mayor crecimiento económico y a una expansión sostenida de la tasa de inversión no se materializó. En realidad, el modelo de gestión macroeconómica, que permitió avances tan significativos en los primeros aspectos, ha sido también parcialmente responsable de la elevada sensibilidad del crecimiento a las corrientes de capitales externos, de algunos rasgos indeseables del proceso de reestructuración productiva y de la alta propensión a las crisis bancarias nacionales en varios países (Ocampo, 2001).

Aunque unas pocas economías retomaron el crecimiento económico a fines de los años ochenta, la recuperación se generalizó al conjunto de la región recién a partir de los primeros años de la década de 1990, gracias al repunte de la entrada de capitales, tras un largo período de transferencias externas negativas. Estas corrientes facilitaron tanto las reformas estructurales como los programas de estabilización de precios basados en anclas cambiarias. A su vez, la capacidad para atraer capitales externos aumentó debido a las reformas económicas instrumentadas, sobre todo la liberalización de las regulaciones sobre la cuenta de capitales y las privatizaciones, que motivaron importantes corrientes de inversión extranjera directa.

De todas formas, el crecimiento del producto fue magro en relación con la expansión experimentada por la región en decenios precedentes, con la excepción de la década perdida de 1980. En 1991-2003, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo del 2,5%, es decir, menos de la mitad del 5,5% correspondiente a 1950-1980 (véase el cuadro 6). Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, especialmente Asia sudoriental, que se expandió a un promedio del 6%.

Cuadro 6
Crecimiento y volatilidad del PIB en períodos seleccionados
(Tasas anuales medias)

	Mundo		América Latina	
	Tasa promedio	Desviación estándar	Tasa promedio	Desviación estándar
1950-1980	4,6	1,49	5,5	1,70
1981-2003	2,8	1,05	2,1	2,17
1991-2003	2,5	0,87	2,5	1,93

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

Además de magro, el crecimiento económico en la región ha sido volátil. Mientras que en 1950-1980 la desviación estándar de las tasas anuales de crecimiento en América Latina y el Caribe respecto de la tasa promedio (1,70) era muy cercana al correspondiente valor mundial (1,49), entre 1981 y 2003 fue más del doble, 2,17 y 1,05, respectivamente. Cabe destacar que, tanto en la región como en el mundo, la volatilidad fue menor en 1991-2003 que en la década previa, pero que la relación entre la desviación estándar de cada agrupación se mantuvo (1,93 y 0,87, respectivamente). Aunque otros factores (comerciales y de políticas internas) también incidieron, la fluctuación de la cuenta de capitales constituye el elemento individual que más influyó en la volatilidad del crecimiento regional.

Una lección que se desprende con claridad del período reciente es que la inestabilidad de las variables reales es también muy costosa. En las fases recesivas del ciclo económico se disipan recursos que pueden ser irrecuperables. Es el caso de la pérdida de capital tangible e intangible de las empresas y del capital humano de los desempleados y subocupados. Además, la incertidumbre ligada a la volatilidad de las tasas de crecimiento puede perjudicar las nuevas inversiones, en la medida en que estimula las estrategias microeconómicas defensivas, destinadas exclusivamente a proteger los activos de las empresas frente a un medio hostil, antes que las estrategias ofensivas, que requieren una elevada inversión e incorporación de progreso técnico.

A su vez, en las fases expansivas, los agentes económicos, públicos y privados, tienden a subestimar los efectos a largo plazo de sus decisiones presentes de gasto y financiamiento. Cuando se desata una crisis, los costos resultantes suelen ser muy altos. Además de la pérdida de activos laboriosamente acumulados a lo largo de los años, es habitual que se produzcan presiones para socializar las pérdidas, como única alternativa a una crisis sistémica. La magnitud de las consecuencias de esta ruptura de contratos depende de su alcance. En cualquier caso, compromete volúmenes

presentes y futuros de gasto fiscal (o cuasifiscal) y afecta la credibilidad en el sistema financiero. Restaurar la confianza toma tiempo y aumenta la aversión al riesgo del sistema financiero, lo que atenta contra el cumplimiento de su función económica primaria.

El débil desempeño de la región en materia de inversión y productividad contribuye a explicar el magro crecimiento económico. La inversión bruta como proporción del PIB se incrementó ligeramente hasta 1997, para descender luego a valores inferiores a los del comienzo de la década. El ahorro, su contrapartida, acusó un comportamiento decepcionante en el período. El público se redujo y el privado tampoco mostró una evolución positiva, tanto a raíz de la canalización del crédito interno hacia el consumo como de la importante sustitución de ahorro interno por externo que acompañó al mayor ingreso de capitales a la región (Uthoff y Titelman, 1998).

A su vez, la productividad total de los factores se incrementó a una tasa anual media de solo 0,6%, si se considera el promedio simple de diez países de la región, o de 0,2%, si se toma el promedio ponderado.⁸ El deficiente desempeño de las dos economías más grandes (Brasil y México), que exhibieron cifras negativas, explica la diferencia entre ambos promedios. A su vez, se advierten comportamientos muy diferenciados antes y después de 1997. En 1990-1997, el promedio simple de las tasas anuales de aumento de la productividad (1,9%) fue similar al del período 1950-1980. En cambio, en 1997-2003, la evolución fue decididamente desfavorable, con valores anuales de -1,1% debido al retroceso que registraron todos los países, sobre todo los que habían mostrado una mejor evolución en 1990-1997 (Argentina, Chile, Perú y Venezuela).

3. Aumento de la heterogeneidad estructural de las economías

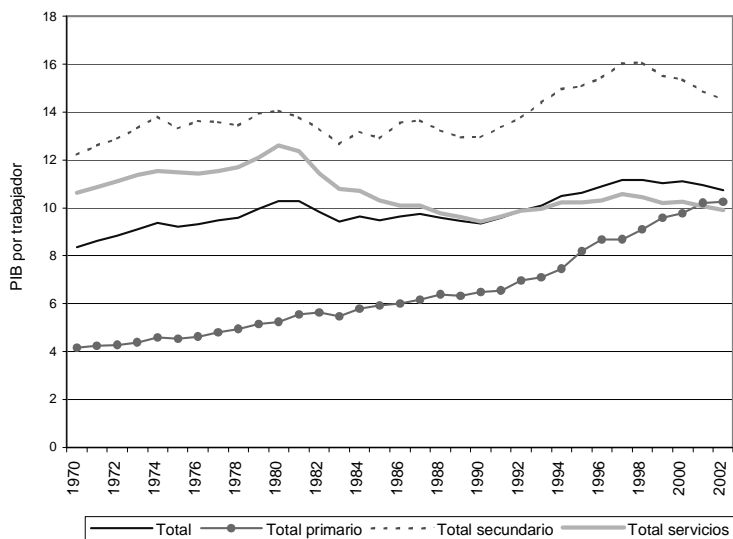
El dinamismo considerablemente superior de las exportaciones respecto del crecimiento económico en el período 1991-2003 corresponde a una etapa de transición estructural, caracterizada por una abrupta e indiscriminada liberalización comercial, en un contexto bastante generalizado de atrasos cambiarios. En consecuencia, las empresas productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas del juego. Si bien surgieron nuevas actividades, en lo esencial no primó la creación de una nueva estructura productiva sino la destrucción inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente.

8 Los países incluidos en el grupo son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

La mayor competencia que caracteriza a las economías abiertas incrementó la incertidumbre en el entorno de las empresas, ya que la apertura transmite al ámbito nacional las inseguridades propias del contexto internacional, a saber, los efectos del cambio tecnológico, la variación internacional de los precios relativos, y el nivel de actividad y los tipos de cambio en los mercados de exportación y en los países productores de bienes competitivos. Estos se suman a los factores de incertidumbre internos, entre otros, las condiciones macroeconómicas, las reglas del juego y el necesario aprendizaje frente a los nuevos competidores internos y externos. Esta multiplicación de la incertidumbre ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones nuevas en pocos sectores y agentes. Es indudable que los actores productivos de las economías de la región enfrentaron estos cambios en condiciones desiguales. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por considerables asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenómenos introducen apreciables diferencias en cuanto a los principios y las prácticas de articulación con los mercados externos, el acceso al financiamiento (en especial a largo plazo) y los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De esto han derivado respuestas muy disímiles del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región y, sobre todo, dado origen a una excesiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.

En consecuencia, más allá del deficiente desempeño en materia de productividad agregada, la evolución de cada sector de actividad económica fue diferente, como se aprecia en el gráfico 8. La tasa media anual de productividad laboral en el sector primario exhibió un notable y sostenido aumento desde 1970, tanto en la agricultura (4,1%) como en la minería (6,8%). Este incremento de la productividad se aceleró entre 1991 y 1997, de manera leve en la agricultura (4,4%) y muy intensa en la minería (12,6%). La elevación de la productividad en la minería está ligada a su notable expansión y ambos fenómenos son resultado directo de las reformas económicas. De hecho, en ese período se produjo un inusitado desarrollo del potencial minero de varios países.

Gráfico 8
América Latina (10 países): evolución de la productividad laboral por sector
(Promedio simple de los países)



Fuente: André Hofman, Crecimiento y productividad en América Latina: una visión a largo plazo (LC/R.1947), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, (CEPAL), 1999.

La apertura de la economía y la desregulación de los mercados se tradujeron en una modificación de las canastas de producción y exportación de la agricultura, y de la forma de adopción de cambios tecnológicos y sus repercusiones, entre otras, el aumento del rendimiento, la expansión del área dedicada a la ganadería y actividad forestal y la baja general del nivel de empleo. En varios casos, estos efectos aceleraron transformaciones del agro que ya estaban en curso desde hacía uno o más decenios. El aumento de la productividad redujo la heterogeneidad entre sectores, ya que en la agricultura se registra, en promedio, el menor nivel relativo de productividad laboral. En sentido contrario operó el hecho de que las oportunidades para elevar la productividad agrícola en cada país fueran muy desiguales, de acuerdo con el tamaño de las explotaciones y el acceso a insumos y recursos por parte de los productores.

En el sector secundario (industria manufacturera y construcción) se aprecia que, después de un largo período de estancamiento con altibajos, la productividad laboral repuntó en 1990-1997 (2,6% promedio anual en la industria manufacturera y 4,4% en la construcción), para decaer luego en

1998-2002 (-1,9% y -2,8% anual, respectivamente). De tal manera, la aceleración y desaceleración han sido más marcadas en la construcción. En la industria manufacturera también se advierten comportamientos diferenciados por ramas de actividad y, sobre todo, según la escala de las unidades productivas. Al respecto, se aprecian grandes contrastes entre la productividad de las grandes empresas y las medianas y pequeñas (la de estas equivale, en promedio, a casi la mitad de la de las primeras) y entre las medianas y pequeñas y las microempresas del sector informal (cuya productividad es inferior a un tercio de las de las primeras y ha descendido a lo largo de los años noventa).

Por último, la productividad laboral en el sector terciario sufrió una sostenida baja durante la década de 1980 (-2,6% anual), seguida de una recuperación en 1990-2002 (2,7% anual). Este es el resultado de dos tendencias contrapuestas. Por una parte, se registraron amplias reestructuraciones en los servicios públicos y en el sector financiero, en consonancia con los procesos de privatización e inversión extranjera. Estas reestructuraciones estuvieron vinculadas con procesos de expansión y racionalización de personal de las empresas privatizadas. Por otra parte, como consecuencia de la subcontratación, los servicios a las empresas también se expandieron considerablemente (CEPAL, 2004). El incremento de la productividad laboral después de 1990 responde sobre todo a estas causas. El resto de los servicios mantuvo la tendencia descendente que se inició en 1980, ya que siete de cada diez nuevos puestos de trabajo en los años noventa se generaron en el sector informal urbano (OIT, 2000).

La evolución de las empresas pequeñas, urbanas y rurales, es muy diversa. Se ha caracterizado, en varios países y sectores, por la desaparición de muchas o su traslado al sector informal de la economía. Si bien buena parte de estos cambios se produjo en la década de 1980, debido a la cuantiosa retracción del ingreso por habitante, en los años noventa no se logró revertir este proceso. Por el contrario, la recuperación del crecimiento fue insuficiente para impedir el aumento del empleo informal, que pasó de algo más del 30% del empleo total en 1980, al 43% en 1990 y al 48,4% a fines del decenio. Quizás uno de los rasgos distintivos del último período haya sido la acentuación del empleo informal en las áreas urbanas, en las que se elevó cinco puntos porcentuales, el equivalente a 20 millones de personas (CEPAL, 2001).

III. Desarrollo productivo en economías abiertas

El desarrollo de las economías sigue una lógica general, que consiste en acumular recursos, movilizarlos productivamente y aprovecharlos de manera cada vez más eficaz. Pero la manera de hacerlo varía. Los estudios sobre teoría del crecimiento, antiguos y nuevos, enumeran la gama de posibilidades analíticas abiertas, que seguramente no se agotan en los modelos que hoy existen. Pero en el análisis concreto no se trata de establecer posibilidades, sino más bien, de asegurar plausibilidad y pertinencia. Ello limita la utilidad de las propuestas que se basan en argumentos de supuesta validez universal. Casi por definición, el desarrollo económico es un proceso no repetitivo, que supone cambios irreversibles en la configuración de actividades y comportamientos de los agentes y ocurre en un tiempo y lugar específicos (Furtado, 1956). La materia prima del análisis del desarrollo son episodios de algún modo únicos, que comparten elementos de la lógica general señalada, pero sobre los que parece difícil efectuar extrapolaciones automáticas.

Una antigua y útil distinción diferencia el desarrollo económico de una simple ampliación a escala de la economía. Su elemento constitutivo básico es el cambio estructural, es decir, la variación de la composición sectorial de la producción, caracterizada por una mayor diversificación de actividades y división del trabajo, en la propia economía y, probablemente, en su relación con el resto del mundo. Asimismo, sería dable esperar un aumento de la complejidad de los equipos productivos y de la calificación de los individuos, en relación con cambios en los comportamientos, instituciones y modos de interacción social. Si bien el desarrollo trae aparejadas alteraciones en la configuración de la economía, la capacidad para generar continuamente nuevas actividades dinámicas e innovaciones en un sentido amplio, es un determinante esencial del rápido crecimiento económico (Ocampo, 2002).⁹

Esta evolución difícilmente siga un curso trazado de antemano en todos sus detalles. Es más probable que el buen desempeño de una economía dependa del modo en que los agentes identifiquen y aprovechen las oportunidades y sorteen las restricciones que surgen del propio medio y de la economía mundial. Sin duda, estas oportunidades serán dinámicas y el sistema económico deberá adaptarse a las circunstancias. Aunque es muy

9 La definición de innovaciones utilizada por Schumpeter (1961), o "combinaciones nuevas" en su terminología, incluyen lo siguiente: la introducción de nuevos bienes y servicios o de cambios importantes en su calidad, el desarrollo de nuevos procesos de producción o de colocación en el mercado, la apertura de nuevos mercados, el descubrimiento de nuevas fuentes de recursos naturales o la explotación de las fuentes conocidas y el establecimiento de nuevas estructuras en sectores productivos.

importante que exista una estrategia de desarrollo para que los agentes económicos puedan organizar sus decisiones y orientar la asignación de recursos, es probable que la evolución productiva resulte de una secuencia de respuestas a problemas que se van enfrentando a lo largo del tiempo.

Sin embargo, es esencial contar con una visión compartida, elaborada sobre la base de una reflexión colectiva orientada a temas concretos y que, por lo tanto, trascienda las meras definiciones doctrinarias y los desacuerdos que habitualmente las acompañan. Para que ese planteamiento goce de legitimidad política, es necesario que cada grupo social pueda reconocer que la trayectoria elegida es capaz de traducirse en progresos para sus intereses y confiar en que se contemplarán los equilibrios distributivos. Como sostuvo Prebisch (1963), la prueba de la validez dinámica de un proceso de desarrollo está en su aptitud para imprimir celeridad al ritmo de crecimiento y mejorar progresivamente la distribución del ingreso. Desde este punto de vista, resulta evidente que el proceso de desarrollo económico trasciende en gran medida lo puramente económico, o lo técnico en un sentido limitado (Sen, 1999).

Si el desarrollo se da mediante la introducción de nuevas actividades y formas de producción, es difícil que exhiba una evolución continua, caracterizada por el movimiento acompasado de los diferentes estratos de la economía. La oscilación entre impulso y desaceleración, así como la tensión y las rupturas en el sistema, son rasgos ineludibles del proceso. El resultado depende de la forma en que se afrontan y procesan esas oscilaciones, tensiones y rupturas, es decir, en última instancia, de la solidez de la coalición para el desarrollo.

Resulta útil considerar la innovación como un proceso que genera aumentos de productividad, gracias a aprendizajes localizados, y que tiene efectos de difusión, que operan a través de complementariedades y eslabonamientos (Bardhan, 1998). Su existencia, razonablemente documentada en varios casos, señala que en el crecimiento se generan externalidades, cuya intensidad depende de la configuración de la economía. El crecimiento tiene un componente sistémico, dado por la interacción de la expansión de la actividad en cuestión y las mejoras de productividad en otras actividades y por la provisión, a mayor escala y con más calidad, de servicios colectivos, tales como bienes públicos tradicionales, infraestructura y servicios sociales (salud y educación, entre otros).

Difícilmente se obtenga un crecimiento persistente sin impulsos localizados y la contrapartida, al menos inicial, de una mayor heterogeneidad de la economía. Al mismo tiempo, en un proceso de desarrollo hace falta que, de un modo u otro, el alza de productividad y los ingresos abarque al conjunto de la economía. Ello requiere que, al margen de esperables rezagos

y demoras, los impulsos se difundan y propaguen. La necesidad, por una parte, de facilitar los progresos en los segmentos de la economía con potencial de crecimiento y, por otra, de garantizar una cierta homogeneidad, para que esos progresos se difundan y produzcan efectos sistémicos, puede generar disyuntivas, que difícilmente tengan solución en abstracto, sin contemplar los problemas y condiciones de la economía (CEPAL, 1990).¹⁰ Una perspectiva estructural, es decir, concreta y no dogmática, parecería ser el enfoque apropiado.

2. Los componentes principales del desarrollo productivo

El desarrollo está ligado a modificaciones en el conjunto del sistema social, como se desprende de la simple observación de las economías que pasaron por tales transiciones. Aunque resulta imprescindible aislar de alguna manera los fenómenos para estudiarlos con cierta precisión, resulta problemático suponer que ciertos elementos del sistema, por ejemplo las instituciones, permanecen constantes. Todo lo anterior hace suponer que el análisis del desarrollo es, necesariamente, una construcción conceptual intrincada.

Como enfoque analítico general, se puede representar a la trayectoria potencial del nivel del producto de una economía mediante una función de producción ampliada, cuyos argumentos incluyan la evolución de la acumulación del capital físico (natural y construido), del capital humano, del capital conocimiento incorporado a las tecnologías y prácticas empresariales y del capital institucional. A su vez, la trayectoria de estos factores del crecimiento estará influida por el nivel de los recursos y su evolución esperada. Esta perspectiva es útil, porque dirige la atención hacia la interacción de los factores, sus complementariedades y posibilidades de sustitución como determinantes generales del crecimiento. La incidencia marginal de cada uno y, por lo tanto, las formas de acumulación de recursos que aparezcan como más urgentes o prometedoras variarán según el estado de la economía, la disponibilidad efectiva de recursos y el contexto externo. No basta con señalar que el desarrollo requiere de un aumento del conjunto de los factores productivos. En cada momento habrá disyuntivas dadas por las restricciones de presupuesto, que repercutirán sobre las políticas públicas.

10 Por ejemplo, se plantea una disyuntiva cuando interesa que una determinada actividad con potencial de expansión tenga acceso a insumos de buena calidad a bajo precio que podrían ser importados y, al mismo tiempo, se considera que los eslabonamientos regresivos de esa actividad pueden ser un mecanismo de difusión importante.

Además, esos factores, al igual que el propio indicador que se utilice para medir cuantitativamente el grado de desarrollo, por ejemplo el PIB, no son variables elementales. Por el contrario, reflejan agregados de componentes diferentes. Cuando se abren las respectivas cajas negras, para aludir al modo en que Fajnzylber (1990) se refirió a la tecnología, el análisis se vuelve más complejo pero, recién entonces, empieza a tratar con cosas concretas, es decir, que son materia de decisiones específicas. Por ende, difícilmente tengan el mismo significado las inversiones en tecnología o en educación en el caso de un país grande y diversificado que en el de una economía pequeña, de base primaria y bajo ingreso.

El análisis se da en el marco de referencia del aprendizaje incorporado en la teoría económica y las buenas prácticas que, a modo de indicaciones heurísticas, se han inferido de casos anteriores, siempre respetando el principio de la “originalidad de la copia” (Cardoso, 1977). Cuando se contemplan los problemas concretos que plantea el desarrollo de economías específicas, hace falta un apreciable esfuerzo analítico para considerar las particularidades del caso. Al mismo tiempo, es posible dar una cierta perspectiva a temas que han sido materia de intensas discusiones.

a) Macroeconomía, inversión y desarrollo sostenible

En primer lugar, cabe destacar que no puede establecerse una distinción nítida entre trayectorias de crecimiento a largo plazo y fluctuaciones coyunturales (Heymann, 2000). Por una parte, la evidencia sugiere que la volatilidad macroeconómica tiene efectos sobre el crecimiento. La disposición a invertir sin duda depende del mantenimiento de condiciones macroeconómicas previsibles, y de un grado de actividad que motive la utilización de los factores productivos disponibles. Por ello, las decisiones relativas a la expansión de la capacidad de oferta están sometidas a la influencia del nivel y la variabilidad de la demanda (Kaldor, 1978; Barro, 1991). Por otra parte, las variaciones de la percepción de los agentes, públicos y privados, acerca del crecimiento de tendencia pueden tener consecuencias macroeconómicas de primer orden. La restricción presupuestaria determina que la capacidad de gasto de los agentes dependa de la generación de ingresos, presentes y futuros. Por lo tanto, el crecimiento económico y el aumento de la productividad son elementos esenciales de la sostenibilidad macroeconómica.

Teniendo en cuenta que, en el pasado reciente, la región se ha caracterizado no solo por un bajo crecimiento sino también por una elevada volatilidad, es indispensable instrumentar políticas macroeconómicas que, junto con controlar la trayectoria inflacionaria, permitan suavizar los ciclos económicos. Estas políticas deben basarse en una definición más amplia

de estabilidad macroeconómica, que incluya también objetivos reales, en particular el ritmo de crecimiento y su estabilidad (Ffrench-Davis, 2004). En consecuencia, las políticas macroeconómicas deben orientarse a evitar que durante las fases expansivas del ciclo el endeudamiento del sector público y privado aumente de manera excesiva y se produzcan importantes desequilibrios en los precios relativos clave y burbujas en los precios de los activos nacionales, que exijan ajustes excesivos en la fase recesiva del ciclo. Criterios de evolución del déficit fiscal y del gasto público a partir de variables estructurales, como el PIB potencial, y la creación de fondos de estabilización de los ingresos públicos –los tributarios, los vinculados al precio de las exportaciones de materias primas y los extraordinarios relacionados con la venta de activos– deben formar parte de la política fiscal. Asimismo, la política monetaria debe estar orientada a prevenir que los auges coyunturales de financiamiento externo se traduzcan en aumentos excesivamente rápidos del crédito externo e interno al sector privado y a mantener tasas de interés compatibles con los equilibrios externos e internos. La política cambiaria es objeto hoy en día de exigencias contradictorias difíciles de conciliar, en tanto el tipo de cambio refleja lógicas comerciales y financieras. Por consiguiente, los regímenes intermedios de flexibilidad administrada aparecen como la alternativa de política más atractiva para evitar que el tipo de cambio real se aleje del equilibrio de largo plazo y conciliar flexibilidad con estabilidad. De esta forma, se incrementan las dificultades inherentes al manejo monetario en economías abiertas, aunque su eficacia y el grado de libertad de la gestión de la tasa de interés aumentan cuando la política monetaria abarca ciertos elementos. Entre estos se cuentan la regulación de la entrada de capitales, mayores requisitos de liquidez en la fase expansiva del ciclo, una activa regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, que incorpore criterios contracíclicos al establecimiento de los requerimientos de provisiones de cartera de préstamos, y una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa (CEPAL, 2002).

En la región, el sistema financiero ha tendido a amplificar los efectos macroeconómicos de las conmociones económicas y, por lo tanto, a acentuar la frecuencia y amplitud del ciclo. Tal como se mencionó, mitigar estos efectos mediante políticas pertinentes, una adecuada regulación contracíclica y la profundización financiera es imprescindible para las economías en desarrollo. Además, es necesario desarrollar un mercado en moneda nacional que evite la inestabilidad ligada a la dolarización de activos y pasivos financieros. La dolarización está vinculada con el nivel y la volatilidad de la inflación y con la percepción de los agentes económicos sobre su trayectoria

futura. Por ende, y dada la historia de la región, la consolidación de este mercado financiero requiere un largo período de estabilidad. Durante la transición, se deben fomentar mecanismos que posibiliten el ahorro a mediano y largo plazo en moneda nacional. Un instrumento primordial para lograrlo es la utilización de una unidad de cuenta indizada por la tasa de inflación. Asimismo, dados los riesgos ligados al uso de moneda extranjera en las transacciones financieras, es preciso mantener mayores encajes para los depósitos en divisas y elevar los requerimientos de provisión para los préstamos en esa moneda al sector productor de bienes no transables. Por otra parte, sería conveniente que, con el objeto de acelerar la creación de un mercado en la moneda nacional, los organismos internacionales apoyen la emisión de deuda en esa moneda, utilizando sus garantías (Eichengreen, Hausmann y Panizza, 2003).

Dado que el sector financiero cumple una función clave en la conciliación de los ingresos y gastos intertemporales de los agentes productivos, es esencial elaborar instrumentos financieros para la gestión de riesgos, que permitan reducir los costos de intermediación. De esa manera, se podrá hacer frente a las necesidades de un sistema productivo heterogéneo y financiar proyectos de inversión a largo plazo. Lo anterior es de particular importancia para las pequeñas y medianas empresas, cuya capacidad de obtener financiamiento a tasas compatibles con la rentabilidad de la inversión siempre han sido limitada. Dada la importancia relativa del sector bancario en los sistemas financieros de la región, una estrategia para mejorar la canalización de recursos hacia el sector productivo debe contemplar el fortalecimiento de la capacidad de intermediación financiera de los bancos privados y públicos, sin perjuicio la promoción del desarrollo de los mercados de capitales. Fondos de garantía, sistemas de puntaje (*credit scoring*), el descuento de facturas (*factoring*), el arrendamiento con opción de compra (*leasing*) y la retrocesión en arrendamiento (*leaseback*) son algunos de los instrumentos que se han desarrollado en países de la región y que es necesario promover. Además, es preciso que la banca de desarrollo pública, mediante renovadas modalidades de operación y de gobierno corporativo que permitan superar los errores del pasado, contribuya al fomento productivo, ya sea facilitando el acceso al financiamiento a agentes excluidos o como catalizador e impulsor de nuevas modalidades de intermediación. La correlación entre estabilidad macroeconómica y crecimiento se articula en torno a la dinámica del proceso de ahorro e inversión. En los casos de desarrollo exitoso se ha verificado un incremento significativo del acervo de capital físico y de la productividad, sustentado en un ascenso del coeficiente de inversión. Pero el acervo de capital físico es también una variable compleja. En el debate reciente se sugiere que existe una profunda

complementariedad, en términos de la economía real, entre la inversión productiva de las empresas privadas y la dotación de infraestructura. Debido, precisamente, al notable efecto de esta última en la productividad de las empresas y en la competitividad sistémica de la economía y, por ende en el crecimiento, los gobiernos han buscado garantizar su provisión. Para que América Latina crezca a una tasa del 3% anual entre los años 2000 y 2010 se requiere invertir anualmente en infraestructura alrededor del 3% del PIB, cifra equivalente a 70.000 millones de dólares. Este monto se desglosa en nuevas inversiones, que corresponden a 57.000 millones de dólares o a alrededor del 2,2% del PIB, y 13.000 millones de dólares en inversión de reposición y mantenimiento. La necesidad de nuevas inversiones no es igual en todos los distintos sectores. Como se aprecia en el cuadro 7, según las estimaciones para el periodo 2000-2010, los sectores de energía eléctrica y carreteras son los que más recursos requieren (Fay, 2001; Fay y Yepes, 2003).

Cuadro 7
Estimaciones de los requerimientos de nuevas inversiones
en infraestructura en América Latina, 1995-2010
(En porcentajes del PIB)

	1995-2000	2000-2010
Telecomunicaciones fijas	0,22	0,27
Electricidad	0,76	0,99
Carreteras pavimentadas	0,15	0,48
Vías ferroviarias	0,60	0,23
Agua	0,12	0,10
Saneamiento	0,38	0,18
Total	2,23	2,25

Fuente: Marianne Fay, *Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial, 2001; Marianne Fay y Tito Yepes, "Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010", *World Bank Policy Research Paper*, N° 3102, 2003.

En las actuales circunstancias, un nivel de inversión tal sólo se puede lograr a través de una combinación pública y privada. Sin embargo, el futuro de la inversión privada en infraestructura en la región es por lo menos incierto. A los riesgos percibidos por las empresas y las dificultades derivadas de los frecuentes procesos de renegociación de contratos se debe agregar un creciente descontento de los usuarios de servicios públicos, privatizados o concesionados respecto de su calidad y costo. Según encuestas recientes, la proporción de la población que se declara conforme con los beneficios

de las privatizaciones y concesiones descendió del 50% en 1998 a algo más del 10% en el 2002 en Argentina, del 60% al 25% en México y del 55% al 35% en Brasil. En Chile y Bolivia, se registró una baja de casi 20 puntos, del 60% en 1998 al 40% en el 2000 (Foster, 2004).

Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de mejorar y fortalecer los mecanismos regulatorios del sector público en relación con las diferentes modalidades de asociación público-privada. La necesidad de contar con una regulación estatal activa también depende de la competencia que exista en los sectores de infraestructura a los que se incorpora el sector privado, esto es, en la medida en que se carezca de las posibilidades e incentivos para la competencia se requiere una mayor regulación (Cavalcanti y Santos de Franca, 2003). Es preciso, por lo tanto, mejorar las regulaciones, de manera que la inversión privada en infraestructura traslade las mejoras en la productividad a las familias y los sectores productivos. Sólo de esta forma se convertirá en un importante motor del desarrollo productivo.

Por su parte, la inversión pública en infraestructura ha estado notoriamente ausente durante la última década en varios países de la región. Su existencia es esencial para mejorar la competitividad de la economía y, en particular, para incorporar a ciertos sectores y regiones al desarrollo productivo. Su aumento no depende únicamente de la mejora de su calidad sino también de la disponibilidad de recursos suficientes. Para ello, en un contexto de disciplina fiscal, se debe permitir que ciertos gastos en infraestructura no se computen como déficit en los programas de los países de la región con las instituciones internacionales de crédito. Cabe mencionar que estos programas representan una fuente indispensable de financiamiento, ya sea directo o como mecanismo para acceder a los mercados privados de crédito. Una propuesta en este sentido fue presentada por México, en representación de un grupo de países de la región, en la cumbre de Evian celebrada en el 2003, y por los presidentes de Brasil y Argentina ante el Fondo Monetario Internacional. Estas iniciativas apuntan a otorgar una mayor flexibilidad al manejo de las cuentas fiscales, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos de control fiscal y presupuestarios. Pretenden diferenciar a las erogaciones de capital de las corrientes, de manera que las inversiones pasen a recibir un tratamiento contable que no impida la toma de decisiones económicas racionales. En esta misma línea figura la Carta de Lima, firmada por los representantes de los gobiernos de los países de América del Sur en ocasión de la última Asamblea Anual del Banco Interamericano de Desarrollo

La primera forma de introducir mayor flexibilidad y promover una política fiscal orientada al crecimiento es el reconocimiento de que las inversiones y el gasto corriente constituyen hechos económicos distintos y

que, en consecuencia, deben ser tratados de manera diferente. Se debe evitar aplicar límites o recortes a la inversión pública cuando se destina de proyectos con tasas de retorno superiores a los costos de inversión.¹¹ La regla convencional de control fiscal, que impone metas de déficit en relación con el gasto total, no tiene en cuenta los activos que crea la inversión pública sino que solo considera el costo de adquirirlos, lo que le imprime un sesgo contrario a la inversión. El control fiscal debiera concentrarse en el concepto de solvencia intertemporal en lugar del de déficit, ya que el primero es más relevante respecto de la sostenibilidad fiscal. Este concepto incorpora la noción de que la inversión pública genera retornos financieros, que permiten a los gobiernos cumplir con sus obligaciones a mediano y largo plazo.

Una segunda manera de ampliar la flexibilidad fiscal es el fortalecimiento de mecanismos que estimulen formas de asociación público-privada, que se han transformado en una importante alternativa de esquemas de colaboración. Estas asociaciones permiten a los gobiernos crear nueva infraestructura sin agregar de inmediato gastos de capital al presupuesto, en tanto el sector privado financia las inversiones. Una vez que el servicio está operando, el gobierno remunera a la contraparte privada mediante tarifas, cánones, alquileres u otra forma de erogación corriente. Este mecanismo no solo permite incorporar capital y administración privada sino que facilita la distribución de los costos de las inversiones a lo largo del tiempo, en tanto la inversión se amortiza con las erogaciones periódicas del gobierno a los operadores del servicio.¹²

En la actualidad, un gran número de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha adoptado este tipo de asociaciones. La Iniciativa Financiera Privada, creada por el Reino Unido en 1992 y posiblemente el mejor programa de este tipo desarrollado hasta el presente, representa el 14% de la inversión pública en el país y en áreas clave de los servicios de infraestructura. Otros países con significativa participación de asociaciones público-privadas son Australia e Irlanda.

11 En distintos países de la Unión Europea se sostienen argumentos similares. Dada la necesidad de incrementar las inversiones en infraestructura, en estos países se ha sugerido que las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión se flexibilicen, para permitir la exclusión de esas inversiones en sus objetivos y límites (Fondo Monetario Internacional, 2004).

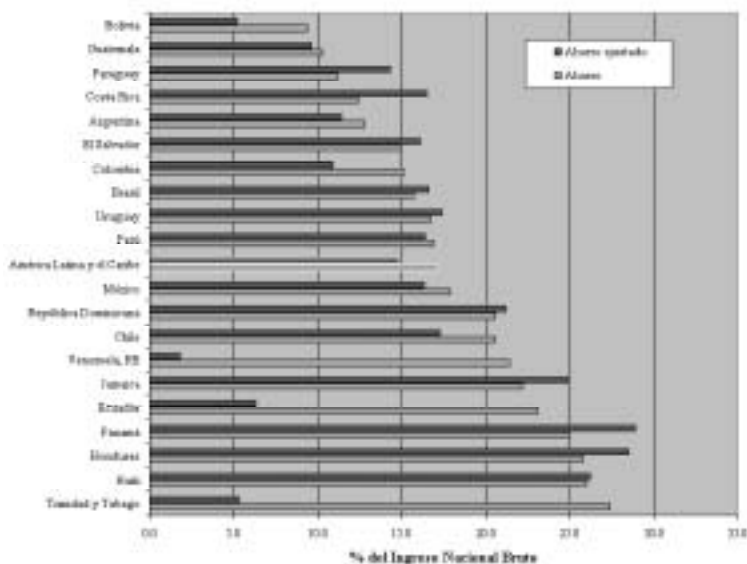
12 Las asociaciones público-privadas permiten que el sector privado proporcione infraestructura y servicios en áreas tradicionalmente atendidas por los gobiernos, tales como hospitales, escuelas, cárceles, caminos, agua y saneamiento. Según este esquema, el gobierno define el servicio que ha de prestar el sector privado y este diseña, construye, financia y opera el servicio.

Una tercera forma de propiciar la flexibilidad fiscal en el manejo de las inversiones públicas se refiere al papel de la banca multilateral de desarrollo. Hoy en día, la capacidad de estos bancos para desembolsar los préstamos aprobados se ve reducida por las prácticas presupuestarias del sector público. Este tipo de erogaciones se registra como gasto público y las políticas orientadas a su contención disponen la limitación de las partidas mediante cuotas y topes, que demoran la ejecución de los préstamos y, por ende, el desarrollo de las obras. Por este motivo, el Banco Interamericano de Desarrollo desembolsó en el 2000 solo el 60% de su presupuesto aprobado para proyectos de inversión, mientras que en el 2003, la proporción descendió al 30%. Los proyectos financiados por la banca multilateral de desarrollo son, en general, de alta calidad y garantizan la coherencia microeconómica y la transparencia de las inversiones, por lo que cabría esperar que tengan una rentabilidad social positiva. En consecuencia, el gasto ligado a estos debería, al igual que en el caso de las asociaciones público-privadas, contabilizarse en el presupuesto público en el momento en que los gobiernos realizan las amortizaciones de los préstamos y no cuando los reciben. Esto permitiría distribuir a lo largo del tiempo la carga financiera, lo que reduciría la presión sobre las metas fiscales y ampliaría el acceso al financiamiento proveniente de la banca multilateral de desarrollo.

En síntesis, es necesario otorgar, a través de distintos mecanismos, una mayor flexibilidad a los gobiernos de la región para que puedan invertir en infraestructura, sin olvidar, por supuesto, la necesidad de mantener la deuda pública en niveles compatibles con las posibilidades fiscales a mediano plazo.

Por último, la expansión y sostenibilidad de la capacidad productiva de la economía no sólo requiere conservar y expandir el acervo de capital, sino también aprovechar, valorizar y preservar los recursos naturales. De hecho, el problema del magro desempeño en términos de ahorro de los países de la región se agudiza cuando se descuenta la pérdida en términos de patrimonio natural.

Gráfico 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: AHORRO AJUSTADO, 2001



Fuente: A partir del Banco Mundial, *World Development Indicators*, 2003, Washington, D.C.

Por lo tanto, para potenciar un crecimiento sostenido se requiere un marco de políticas e instituciones que protejan la base productiva ligada a los recursos naturales. La complementariedad entre el crecimiento económico, una mayor productividad y la preservación de la integridad y sostenibilidad ambiental del capital natural se vincula a la capacidad de la política pública para corregir fallas de mercado causadas por la ausencia de precios y regímenes efectivos de propiedad y la existencia de mercados incompletos para numerosos recursos naturales y servicios ambientales.

Según la evidencia acumulada en los últimos años indican que es conveniente centrar la agenda ambiental en tres áreas de acción, que permitan una mejor articulación entre las políticas de desarrollo productivo y la gestión sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente. La primera consiste en fortalecer el papel activo de los países de América Latina y el Caribe en diversas negociaciones internacionales. Actualmente, la agenda de acuerdos internacionales incluye dos temas de vital importancia. Por una parte, figura el debate sobre los derechos de propiedad intelectual, que es fuente de conflicto en tanto los países de la región son los dueños

de una proporción significativa de la biodiversidad y los países desarrollados poseen un alto nivel de desarrollo tecnológico y, en muchos casos, las patentes industriales. El Acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial del Comercio representa una “privatización” de los derechos sobre estos recursos, por lo que los países de la región deberán analizar el tema y encontrar vías de negociación. Por otra parte, la propuesta del mundo en desarrollo de proseguir con la reducción y eliminación de los aranceles y las barreras no arancelarias de los bienes y servicios ambientales ha despertado controversia, a pesar de que los países se han comprometido a llevarla a cabo de acuerdo con lo establecido en la Declaración Ministerial de Doha.

La segunda línea de acción consiste en desarrollar una plataforma institucional destinada a lograr una integración explícita de los objetivos e instrumentos de la política ambiental y al conjunto de políticas económicas y sectoriales. Esto es particularmente relevante en el ámbito de la innovación tecnológica orientada a un manejo más sustentable del sector forestal, energético, minero, pesquero y agropecuario.

El uso de energías renovables es otro sector que debe incluirse en la agenda pública. El desarrollo de este tipo de energías puede beneficiarse del paulatino surgimiento de un mercado internacional en materia de proyectos para reducir emisiones de gases que producen el efecto invernadero. La región tiene ante sí la oportunidad de participar en este mercado mediante la opción por fuentes de energía más eficientes y, de ser posible, alternativas (energía eólica, solar o hidráulica) y el mantenimiento y enriquecimiento de ecosistemas con alta capacidad de absorción de carbono.

Una tercera área de acción se refiere al cobro de las externalidades negativas para el medio ambiente derivadas de las actividades de los sectores productivos. La reducción de impuestos, la utilización de subsidios y la promulgación de exenciones tributarias destinadas a atraer inversiones y proyectos en sectores de recursos naturales y actividades de reconocido impacto ambiental han tenido consecuencias negativas en el medio ambiente y no se condice con el desarrollo de instrumentos que ayuden a cuantificar e internalizar los costos sociales de la degradación ambiental. Los instrumentos fiscales para enfrentar las externalidades ambientales de los procesos productivos se pueden concebir según dos principios: el que contamina paga o el que consume paga, es decir, que el costo sea asumido por los inversionistas o los consumidores.

b) Estructura y desarrollo productivo

El concepto según el cual el desarrollo se vincula con un proceso persistente de aumento de la productividad nada dice, en principio, respecto del patrón de inserción comercial de la economía. Sin embargo, las economías más productivas muestran una mayor capacidad para aumentar las exportaciones y, entre ellas, las de productos con mayor grado de elaboración y contenido tecnológico. Si bien las relaciones económicas internacionales son asimétricas, parece difícil que las economías de la región puedan aspirar al desarrollo sin una interacción, estrecha y creciente, con la economía mundial. El crecimiento económico involucra una profundización de la división del trabajo y un perfeccionamiento, cada vez mayor, de las técnicas y procedimientos productivos. Esto exige la disponibilidad de un conjunto de insumos diversificados, muchos de ellos complejos. Algunos son físicos, pero otros incluyen conocimientos y habilidades no incorporados a objetos, e incluso de naturaleza tácita.¹³ Para obtenerlos se debe recurrir, de manera amplia y fluida, a la producción del resto del mundo.

Cabe esperar que la diversificación de la demanda traiga aparejada una tendencia al aumento de los coeficientes de importación respecto del producto y, por lo tanto, que las exportaciones se incrementen más rápido que este. El aumento de las exportaciones abarca distintos aspectos. El primero, cuantitativo, se refiere a la producción de recursos para sostener la demanda de importaciones, con relación a un determinado valor del gasto agregado. Este requisito se vincula con el cumplimiento de la restricción intertemporal de presupuesto, es decir, la posibilidad de financiar la acumulación sin un endeudamiento excesivo que obligue a realizar, en algún momento, ajustes con recesión. En consecuencia, no es la composición de las exportaciones sino su valor total lo que cuenta en este sentido.

Pero las exportaciones también tienen una dimensión cualitativa, ya que su calidad contribuye a la mejora de la capacidad productiva. Así, la participación de la economía en mercados internacionales de bienes relativamente complejos, con los consiguientes requerimientos en materia de calidad y estabilidad de la oferta, puede traducirse en aprendizaje.

13 Esto es, la combinación entre la "brecha de la idea" y "la brecha del objeto" de Romer (1994), que distingue las externalidades inherentes a la inversión física de la acumulación de insumos materiales.

Aprovechar las oportunidades que, pese a las asimetrías, brinda la participación en el comercio internacional sin inducir segmentaciones difícilmente reversibles en el sistema económico, plantea problemas complejos. Pero estos no pueden enfrentarse rechazando la integración al mundo, ni abriendo la economía indiscriminadamente. El objetivo fundamental debe ser la mejora de la calidad de la inserción internacional, mediante la diversificación de las exportaciones en función de destinos y productos y la incorporación de mayor valor agregado y conocimientos. En tal sentido, cabe mencionar las siguientes medidas:

- i) Eliminar el sesgo contrario a las exportaciones de los precios de insumos y servicios, ya sea por medio del reintegro de impuestos indirectos o de regímenes de admisión temporaria.
- ii) Apoyar a las empresas pioneras en la actividad exportadora mediante incentivos a las exportaciones de nuevos productos o a la penetración de nuevos mercados, que ayuden a afrontar los altos costos iniciales y que compensen las externalidades positivas que producen para las demás empresas que las imitan.¹⁴
- iii) Establecer una diplomacia comercial activa, que se apunte a eliminar las barreras comerciales existentes para los productos de la región, en especial en los países desarrollados. Esta estrategia debe tener en cuenta el efecto negativo del escalonamiento arancelario del mundo desarrollado en la necesidad de agregar valor.
- iv) Brindar apoyo institucional a la actividad exportadora en materia de información, financiamiento y seguros de exportación, formación gerencial y promoción de la oferta exportable en el exterior, entre otras esferas.
- v) Difundir las exigencias de los mercados de exportación en términos de calidad, normas ambientales, estandarización, plazos y volúmenes.
- vi) Facilitar el acceso al financiamiento y al seguro de exportación, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.
- vii) Consolidar en una sola institución, dotada de financiamiento estable y personal profesional calificado, la política de apoyo a las exportaciones, o coordinar las iniciativas de las distintas áreas que intervienen en ella.

14 El reintegro simplificado aplicado en Chile podría ser un instrumento adecuado, aunque su implementación está sujeta ahora a las restricciones impuestas por la Organización Mundial del Comercio a partir de la Ronda Uruguay. Otro instrumento para apoyar estas actividades podría ser facilitar del acceso al crédito a tasas internacionales, que no es un subsidio según las normas de la Organización Mundial del Comercio pero representa un incentivo interesante para las empresas de la región, habida cuenta de las dificultades que caracterizan a sus mercados de capitales.

De manera general, sería deseable que el diseño de mecanismos de incentivo tenga en cuenta que estos deben fomentar la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados, y brindar un apoyo moderado, para atraer empresas que estén realmente dispuestas a compartir el costo del programa y temporal, evitando los subsidios permanentes. Los resultados del programa deben someterse periódicamente a evaluaciones externas, de modo que sea posible modificarlo o suspenderlo si no contribuye a un aumento y diversificación de las exportaciones. Su diseño y administración debe recaer en forma conjunta en entidades de los sectores público y privado. Por último, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones sean estrategias de mediano y largo plazo, y que se garantice su continuidad independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las pongan en práctica.

Los países de la región han reconocido que los estímulos locales no son suficientes si no se logra el acceso a los mercados internacionales de mayor tamaño. Dados los magros avances logrados en el ámbito multilateral, los acuerdos regionales y bilaterales han pasado a ser una alternativa para obtener este acceso, ya que permiten reducir las prácticas discriminatorias de los países desarrollados. En consecuencia, los acuerdos regionales y bilaterales notificados a la Organización Mundial del Comercio se han duplicado con creces en los últimos años. En los últimos tiempos, a los acuerdos Norte-Sur se ha sumado la puesta en marcha de negociación entre los países en desarrollo, destinados a lograr una intensificación del comercio Sur-Sur. Estos acuerdos, si bien resultan convenientes a corto plazo, están comenzando a producir costos administrativos elevados, derivados de las reglas de origen que incluyen. Sin duda, la región se beneficiaría del progreso de las negociaciones multilaterales en el ámbito de los productos agrícolas y de la mejora del acceso a los mercados de los países desarrollados. Vale la pena destacar que no es el grado de elaboración de las exportaciones que influye en el crecimiento, sino sus efectos en la acumulación de recursos y habilidades en el sistema económico. Es decir, la expansión depende de la existencia de eslabonamientos productivos y tecnológicos, así como del desarrollo de la capacidad empresarial y de las modalidades de articulación entre las empresas (asociación, sinergias público-privadas a nivel local, conglomerados productivos y cadenas de valor).

En una economía que se desarrolla, la configuración de las exportaciones probablemente irá variando en favor de productos más complejos y elaborados. Este proceso, que suele ser gradual, es un síntoma del desarrollo más que su causa. De tal manera, parte del aprendizaje inherente al desarrollo abarca la habilidad para producir competitivamente

bienes que antes se compraban al exterior. Como este aprendizaje puede resultar de la experiencia práctica, los mecanismos de fomento a la industria incipiente y procesos de prospección, transferencia, adaptación, difusión y creación de tecnología mediados por acciones de política pública son pertinentes, en situaciones concretas y con un adecuado manejo de los problemas ligados a los incentivos.¹⁵

Esta modalidad de sustitución de importaciones parece ser inherente al crecimiento y requiere un ahorro e inversión sostenidos, que incluya las oportunidades que puedan provenir de la demanda interna, y se complemente con políticas públicas que fortalezcan las conductas de acumulación privadas, mediante acciones orientadas al desarrollo de los sistemas nacionales de innovación.

Por lo tanto, para mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de los países de la región en la economía mundial se requieren avances simultáneos y coherentes, en el marco de un enfoque sistémico, en distintas áreas de políticas, que trasciendan la mera política comercial. Restringir el interés a las políticas comerciales, descuidando el desarrollo productivo y el entorno macroeconómico, puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones, pero no dinamizar al resto de la economía. Por otra parte, reducir el fomento exportador a las reformas comerciales y a la preservación del equilibrio macroeconómico puede asegurar la estabilidad, pero no el crecimiento, y menos aún la gestación de procesos endógenos de productividad y competitividad.

En otros términos, la composición sectorial de las ventas externas refleja la dotación de recursos, la productividad promedio y el desarrollo tecnológico de un país. La remoción de las distorsiones y de las imperfecciones en el mercado interno y la estructura de ventajas comparativas definen, en lo inmediato, la composición de la oferta exportable, pero las políticas tecnológicas de inversión y de educación determinan lo que será posible exportar a mediano y largo plazo.

Más aún, sin una estrategia en materia de inversiones en capacitación tecnológica, recursos humanos e infraestructura, la política de promoción y fomento de exportaciones tenderá a ser inviable, puesto que deberá compensar los elevados costos sistémicos de producción de cada unidad del bien o servicio de exportación. A la larga, se corre el grave riesgo de que esas exportaciones no sean sostenibles una vez que las subvenciones disminuyan o se eliminen.

15 Como señalan Acemoglu, Aghion y Zilibotti (2002) existen dos tipos de aprendizaje relevantes para el crecimiento económico, a saber, la adaptación de las tecnologías existentes y la innovación para crear nuevas tecnologías. En Ramos (2000) figura un análisis de la relevancia de esta distinción para los países de la región.

No existe un paradigma de validez universal acerca de los caminos a seguir para adquirir competitividad internacional y aumentar la presencia en los mercados externos. Sin embargo, es posible trazar lineamientos generales acerca de los elementos que pueden contribuir al diseño de una estrategia eficaz de integración a la economía internacional.

En lo que respecta a las **estrategias nacionales de desarrollo tecnológico**, deben tenerse en cuenta las capacidades tecnológicas existentes, el sistema nacional de innovación y los recursos de cada país, ya que estos limitan la complejidad y alcance de los programas de ciencia y técnica que se pueden emprender. Por lo tanto, la necesidad de innovar en cada uno de los países no se resuelve con el diseño de una estrategia única de desarrollo tecnológico para todos los países de la región.

En cualquier caso, estos países enfrentan el desafío de avanzar hacia una concepción de política tecnológica más pragmática que hasta ahora, que incorpore la interacción entre oferta y demanda en el proceso de innovación y recurra, para apoyarlo, a los instrumentos de mayor eficacia en cada caso y a su articulación, de acuerdo con el nivel de desarrollo de sus capacidades tecnológicas.

En general, es posible concebir una variada gama de políticas horizontales a las que pueda tener acceso, en principio, cualquier empresa. Estas deben estar destinadas a difundir bienes públicos y a remediar las fallas de mercado estáticas, y abarcar la capacitación, los incentivos a la investigación y desarrollo y los servicios tecnológicos a las empresas.

En la medida de lo posible, las nuevas políticas horizontales deben ser proactivas y estar dirigidas a concentrar una masa crítica de recursos en sus destinatarios, para no dispersar los escasos recursos disponibles en una multitud de pequeños proyectos y tratar de alcanzar más rápidamente resultados efectivos. La combinación de estas dos condiciones implica un cierto grado de focalización, que debe ser congruente con la estrategia nacional de desarrollo tecnológico.

No obstante, puede ser preciso articular algunas políticas selectivas, que respondan a la concepción de la estrategia de desarrollo tecnológico o a la proyección de capacidades tecnológicas ya existentes. Tal sería el caso del reposicionamiento de algunas empresas en las jerarquías internacionales de red, mediante el mejoramiento de la relación entre proveedor y cliente o, en general, de la transformación de la generación y circulación de conocimiento en ventajas competitivas dinámicas de la red.

Asimismo, en sectores en los que ya existen regulaciones o instrumentos específicos y en actividades de gran densidad de conocimiento, las políticas horizontales deberán complementarse con políticas sectoriales selectivas o focalizadas de innovación. A su vez, en regiones en las que se cuente con

potencial innovador o para el desarrollo de conglomerados productivos, habrá que plantear políticas regionales de innovación que combinen las políticas horizontales y, en su caso, sectoriales, en un ámbito territorial definido.

La combinación y coordinación de políticas horizontales, verticales (y selectivas) y de reposicionamiento en las redes de producción global también constituyen una práctica acorde con las acciones de las economías de mejores resultados.

La ejecución de políticas requiere un modelo adaptado a la capacidad institucional y a la complejidad productiva de cada país. En la medida en que estos mejoren sus capacidades institucionales y desarrollen estructuras productivas más complejas, podrán extender el alcance de sus políticas y desarrollar políticas verticales y selectivas junto con las horizontales.

El despliegue de una estrategia de promoción de la innovación en las diversas dimensiones indicadas requiere una considerable coordinación, tanto en la etapa de diseño de la estrategia como en la de formulación y ejecución. El fortalecimiento del sistema nacional de innovación impone una cuidadosa coordinación de acciones o intervenciones diversas, entre otras, las dirigidas a fomentar las interacciones entre las empresas, sus proveedores y clientes, las universidades, los institutos públicos y privados de investigación científica y tecnológica y las instituciones financieras.

Estas interacciones deben promoverse en todos los niveles, pero es en el ámbito local y en el desarrollo de conglomerados productivos donde hay más posibilidades de que se produzcan sinergias positivas como resultado de estas medidas coordinadas.

Por otra parte, no todos los componentes del sistema nacional de innovación responden a la intervención directa. Por eso, es crucial que el Estado y las políticas públicas tengan un papel protagónico en el fomento de una estrategia de innovación. Además, el Estado puede producir un bien público que tenga importantes efectos en términos de la orientación y la magnitud de las innovaciones, y del desarrollo de capacidades tecnológicas: escenarios productivos y tecnológicos, que sirvan como herramienta de coordinación de los procesos de innovación de las empresas y cuya consideración interactiva dé lugar a la identificación de complementariedades factibles. En segundo término, esto serviría como marco de referencia para la formulación de políticas públicas de fomento de innovaciones.

En la definición de las áreas que se decida estimular y el diseño de los instrumentos debe tenerse en cuenta que la apertura de la economía y la creciente competencia por la adjudicación de recursos fiscales escasos, agravada por la necesidad de atender urgentes necesidades sociales, han reducido la posibilidad de aplicar políticas sectoriales como las que caracterizaron al proceso de industrialización mediante la sustitución de

importaciones, no sólo porque no es posible un uso intensivo de recursos públicos sino, y sobre todo, porque es cada vez más difícil recurrir a la imposición generalizada de aranceles a las importaciones.

Ante esta situación, es imprescindible que en la formulación de una estrategia de desarrollo productivo se establezcan claras prioridades respecto de las áreas que deben considerarse y los instrumentos que conviene utilizar. Las líneas de acción horizontal (fortalecimiento de los conglomerados productivos, fomento de la pyme, mejora de la inserción internacional y otras) pueden y deben ser complementadas con políticas más selectivas.

En este sentido, hay una tendencia marcada en la región en relación con las iniciativas orientadas a incentivar la integración de cadenas productivas, aumentando el contenido de valor agregado local e incorporando conocimiento en actividades de comprobada capacidad para competir exitosamente en los mercados internacionales. Los sectores que son objeto de las políticas varían de uno a otro de los países considerados, pero forman un amplio abanico que abarca desde los productos primarios (agropecuarios, silvícolas, piscícolas y mineros) hasta los servicios (entre otros, el turismo), pasando por la producción de manufacturas, en general con uso intensivo de recursos naturales o vinculadas a la maquila de exportación, pero que incluyen a algunos sectores exportadores de bienes de elevado contenido tecnológico.

Se trata de una práctica que hay que profundizar, fomentando el fortalecimiento de los encadenamientos productivos (hacia atrás y hacia adelante), lo que permitirá aumentar el contenido de valor agregado de origen nacional y diversificar el tejido productivo, creando nuevos sectores, como demuestran los casos de resultados exitosos de varios países que han creado una estructura productiva compleja y sofisticada a partir de una dotación relativamente abundante de recursos naturales.¹⁶

Sin embargo, la concentración en estos sectores no excluye la posibilidad de aplicar selectivamente medidas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las ventajas comparativas de la región al menos desde el punto de vista estático. El objetivo de desarrollar ventajas comparativas dinámicas a partir de la creación de nuevas actividades productivas debería formar parte de toda estrategia de desarrollo productivo integral.

16 Tal es, por ejemplo, el caso de Finlandia, que a partir de su riqueza forestal generó encadenamientos productivos que le permitieron, con el tiempo y en diferentes etapas, adquirir altos niveles de competitividad en la producción de muebles, productos químicos y bienes de capital, hasta incursionar incluso en la telefonía celular. Véanse Ramos (1998) y Banco Mundial (2002).

No es posible establecer una agenda única de políticas para la región, ya que esta dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por el tamaño del mercado nacional y las capacidades con que cuenta cada país. La capacidad institucional también puede ser un importante factor condicionante, sobre todo a corto plazo, pero esto no supone una imposibilidad de aplicar políticas de fomento productivo, sino que estas deben ser coherentes con dicha capacidad. Por lo tanto, la única alternativa posible es reducir el alcance de las actividades que se realicen y no dar “saltos en el aire”. En cualquier caso, mejorar la capacidad institucional del Estado es una condición necesaria, tanto para implementar políticas de fortalecimiento de las estructuras productivas tendientes a acelerar el crecimiento de los países de la región como para poner en práctica políticas sociales orientadas a mejorar la equidad en la distribución de los frutos de ese crecimiento.

Por otra parte, en un contexto caracterizado por una lucha cada vez más encarnizada por los escasos recursos fiscales disponibles, es imprescindible abocarse al análisis de la legitimidad de las políticas de desarrollo productivo.¹⁷ Debe mejorarse la capacidad de implementación, reduciendo la brecha que existe entre el diseño y la capacidad institucional, con miras a una efectiva puesta en marcha de actividades, brecha cuya persistencia daña la credibilidad de las políticas. El fortalecimiento del diálogo público-privado y la apertura de canales de participación de entidades representativas de los sectores productivos contribuirán a este objetivo. Además, es necesario avanzar en lo que respecta a la evaluación del impacto de las iniciativas adoptadas en términos de sus objetivos finales: crecimiento económico, progreso tecnológico y aumento de la productividad, entre otros. Ya se ha avanzado algo en este camino, pero todavía queda mucho por recorrer.¹⁸

En síntesis, el desafío que plantea el desarrollo productivo es encontrar la combinación de instrumentos de política y de objetivo y oportunidad de las intervenciones públicas que mejor se adapte a los problemas concretos de desarrollo que enfrenta la economía, así como a sus capacidades y disponibilidad de recursos. En todo caso, solo es posible trabajar con lo

17 Esta idea ya se destacó en Peres (1997), Stallings y Peres (2000) y Peres y Stumpo (2002).

18 Un ejemplo interesante es el Programa de Desarrollo Empresarial de México 2001-2006, en el que se hace referencia explícita a metas cuantitativas. En el programa se propone crear un sistema de evaluación pública que incluya indicadores estratégicos, mecanismos de control, mecanismos de coordinación y participación en la evaluación, rendición periódica de cuentas y un observatorio de medianas, pequeña y microempresas, como fuente de información.

que se tiene, junto con reconocer que, a lo largo del trayecto, irán cambiando los problemas, las oportunidades y las restricciones. Lo más importante no es optar entre intervenir mucho o poco, sino identificar las intervenciones que contribuyan a enfrentar las restricciones concretas en materia de expansión. Esto significa que la acción de política se justifica, en una instancia particular, cuando se prevén beneficios concretos y las intervenciones son compatibles con los recursos disponibles y el mantenimiento de los incentivos adecuados. En este marco es posible identificar densificaciones de la malla productiva, tecnológica y empresarial, que permitan encarar actividades productivas más complejas y suponga un mayor contenido de innovaciones, con el fin de ir creando ventajas comparativas dinámicas.

c) Empleo, protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social

En tercer lugar, los procesos de apertura han traído aparejados nuevos riesgos sociales, debido a la interrelación entre competitividad y empleo. La estabilidad laboral ya no es una característica dominante de la organización del trabajo y la incertidumbre salarial ha aumentado (Rodrick, 2001b). La trayectoria laboral basada en el “empleo de por vida” ha sido reemplazada por frecuentes cambios de ocupación, empresa y requisitos de calificación.

Esta tendencia global se ha visto acentuada en la región como consecuencia de una baja y volátil tasa de crecimiento, la rápida apertura económica y la privatización de las empresas públicas. A falta de mecanismos generales de protección social, la oferta de trabajo ha tenido una evolución contracíclica por efecto de la necesidad de las familias de superar la precariedad de sus ingresos mediante el empleo de sus miembros en edad activa, que ha acentuado la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo. Los procesos de producción favorecieron la mecanización, debido a la exposición a la competencia en un contexto de creciente apertura de los mercados y de reevaluaciones cambiarias, que encarecieron el costo relativo del trabajo respecto de los bienes de capital y aceleraron la adopción de tecnologías avanzadas en sectores de punta. Las nuevas tecnologías de producción, con uso intensivo de mano de obra calificada, empeoraron la distribución del ingreso en detrimento de los trabajadores sin educación terciaria.

Todo esto ha traído aparejado un aumento de la tasa de desempleo de un 6,9% a comienzos de la década a un 10,6% en el 2003. El aumento del desempleo se dio en el marco de una creciente informalidad y con diferencias cada vez mayores entre el ingreso de los trabajadores formales e informales, cuyos efectos son una acentuación de la heterogeneidad del

mercado de trabajo y un deterioro de la distribución del ingreso. En ese contexto, la disminución de la pobreza en el período 1990-2003 (de un 48,3 a un 44,4% de la población) sólo se explica por el aumento de un 60% del gasto social por habitante durante el período.¹⁹

El surgimiento de trabajos con contratos a plazo fijo o de dedicación temporal, sin contrato o sin protección social, y el acercamiento de los salarios de los trabajadores no calificados a los niveles de ingresos del sector informal agravaron los problemas tradicionales de empleo. La población activa se vio enfrentada a la inestabilidad laboral, lo que se tradujo en la limitación de sus perspectivas de desarrollo, y de los incentivos a la capacitación y, en consecuencia, del aumento de la productividad. Los sistemas de protección social, que no cubren estos nuevos riesgos, también se vieron afectados por la escasez de recursos públicos y los nuevos mecanismos institucionales que vinculan los beneficios sociales a la estabilidad laboral de cada trabajador.

La actual coyuntura exige soluciones más complejas, que aborden las raíces profundas de los problemas laborales, y la adecuación de los mecanismos de protección social a la nueva estructura de riesgos que enfrentan los trabajadores. Las propuestas, muy variadas, exigen políticas sociales y económicas activas, estructuradas en torno a un pacto de cohesión social fundado en cuatro pilares: la coherencia con los fundamentos de la política macroeconómica, la generación de empleos, la protección social, y la educación y capacitación.²⁰ Por consiguiente, lo que se sugiere es desarrollar un sistema de protección social que permita, dentro de las limitaciones presupuestarias, que los trabajadores se reintegren al ámbito laboral luego de un corto período de desempleo o, de lo contrario, mediante la asistencia proporcionada por programas activos orientados al mercado de trabajo. En cambio, para los trabajadores que sigan trabajando en el sector informal, los programas activos orientados al mercado de trabajo deberían apuntar al mejoramiento de la productividad de las empresas de ese sector, la adaptación de los sistemas de protección social a sus características y al fomento de su formalización en el contexto de las instituciones que promueven su desarrollo.

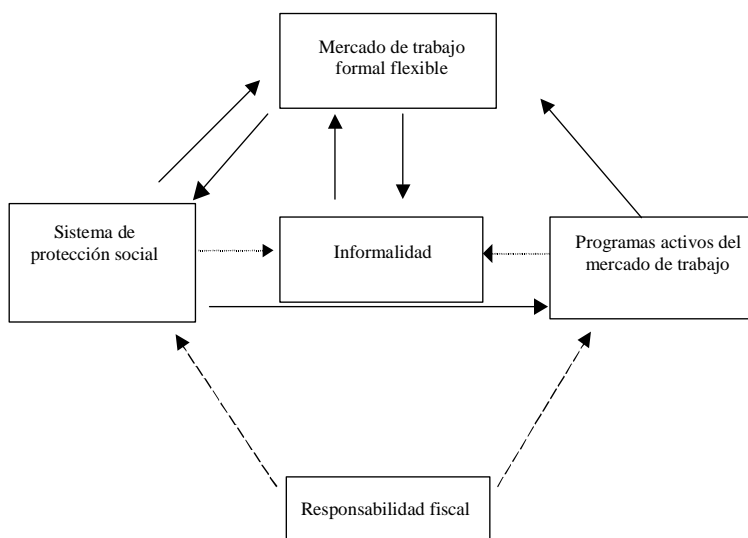
Para el logro de estos objetivos se sugiere un pacto de cohesión social, cuyos componentes se ilustran en el gráfico 10. En dicho gráfico, las líneas continuas indican la movilidad de los trabajadores mientras las punteadas cortas indican asignaciones de recursos al sector informal que convendría

19 El nivel de pobreza sigue siendo superior al vigente en 1980 (40,5%) y mayor que el existente en 1997 (43,5%)

20 Al respecto, véanse Weller (2001), BID (2003b) Titelman y Uthoff (2003) y CEPAL (2003).

fortalecer, tanto en materia de programas activos destinados a ese segmento del mercado de trabajo como de adaptación de la protección social a sus características. Las líneas punteadas largas indican solidaridad en el financiamiento a través de un sistema responsable desde el punto de vista fiscal. Las interacciones debieran materializarse en torno a tres componentes, que vengan a sumarse a la flexibilidad laboral.

Gráfico 10
Pacto de cohesión social



En primer lugar, estas medidas deberían ser coherentes con el contexto macroeconómico, para no producir una inflación de los salarios y precios. Como complemento, también sería conveniente plantear un debate sobre la carga y la recaudación tributarias. Esta última debería revisarse en términos de su capacidad para generar un financiamiento solidario destinado al cumplimiento de metas de protección socialmente aceptadas.

En segundo lugar, se debería prestar atención a su coherencia con los nuevos sistemas de protección social, que deberían ofrecer seguros de desempleo, invalidez, vejez, muerte, y los sistemas de servicios de salud que deberían dar una cobertura acorde con los nuevos perfiles de riesgos asociados a los cambios en la estructura productiva.

Y, en tercer lugar, habría que asegurar su coherencia con los programas activos de apoyo a la generación de empleos, los sistemas de información, la productividad informal, y la capacitación y formación profesionales.

Este pacto tendría que basarse en el reconocimiento de que las políticas laborales por sí solas no generan empleo, sino que implican una reactivación de la demanda de empleo y políticas laborales activas para asegurar la oferta de calificación apropiada y evitar otros posibles cuellos de botella. Según estos criterios, la flexibilidad laboral sin un rápido crecimiento de la demanda exige una buena cobertura de seguros de desempleo, políticas activas de empleo público y políticas de apoyo al sector informal. Combina, en consecuencia, la flexibilidad laboral necesaria para que los trabajadores puedan adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad en el mercado global, con un nivel responsable –fiscal y social– de protección económica. Para formular un acuerdo que tome en cuenta el actual estado de desarrollo del sistema de protección social y la formulación gradual de políticas activas orientadas al mercado de trabajo formal e informal, la propuesta debe adaptarse, con variaciones que respondan al contexto en que se aplique.

Las nuevas tecnologías y procesos de trabajo exigen cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad y menos especialización. De allí la necesidad de desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, para dotar a los trabajadores de una base de conocimientos que le permita adaptarse mejor a nuevos empleos y, por otra parte, de evitar que los costos de una mayor flexibilidad del mercado laboral recaigan exclusivamente en ellos.

En contextos caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de los individuos y las sociedades. Los cambios provocados por la globalización y los patrones productivos que hoy rigen en el mundo obligan a la formación de recursos humanos capaces de incorporarse a los nuevos regímenes de interacción, trabajo, producción y competencia. Por consiguiente, la educación es un requisito, tanto para que las personas puedan verse beneficiadas por el progreso como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido, gracias a una competitividad basada en la aplicación más intensiva del conocimiento. Lo anterior supone mejorar las tasas de graduación de la enseñanza secundaria, adaptar el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo y reducir las brechas internacionales y sociales en lo relativo al uso de la informática. La educación tiene considerables efectos potenciales a largo plazo en materia de equidad, pero para que estos se materialicen es imprescindible que se dé una dinámica generación de empleos de calidad. En este sentido, la educación y el empleo constituyen la llave maestra del desarrollo económico con equidad social (CEPAL, 2000).

d) Desarrollo institucional y gobernabilidad

En cuarto término, existe una relación recíproca entre el diseño y funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico. Algunas instituciones básicas del sistema económico permiten que los agentes aprovechen, con un grado razonable de confianza, las oportunidades productivas que se presenten en la economía.²¹ Al mismo tiempo, el tipo y la calidad de las instituciones también están en función del desarrollo económico, tanto por la progresiva complejidad de la economía como por la mayor disponibilidad de recursos. Más importante todavía es el hecho de que la percepción de oportunidades de crecimiento económico induce la construcción y el rediseño institucional. En varias circunstancias se ha observado que el cambio institucional no responde a una noción difusa de que las reformas son necesarias, sino a un incentivo preciso, a la voluntad de ubicarse en un trayecto económico específico, considerado como promisorio. Una clara perspectiva de las posibilidades de desarrollo permite identificar prioridades y definir intereses, de tal modo que las motivaciones de ciertas medidas o cambios institucionales se vuelven evidentes y su instrumentación se facilita. Por lo tanto, no se trata solamente de que el desarrollo económico imponga cambios institucionales, sino también de que las instituciones fundamentales actúen coherentemente con la trayectoria de crecimiento esperado. El actual proceso de globalización constituye un buen ejemplo de las exigencias de desarrollo y adaptación de instituciones, como se señala al comienzo de esta síntesis.

Por otra parte, más allá de la mayor o menor profundidad de las medidas de reforma, el funcionamiento institucional depende de experiencias y aprendizajes que, además, deben basarse en una perspectiva a mediano plazo.²² Uno de los requisitos es, ciertamente, la estabilidad macroeconómica, es decir, una cierta coherencia entre las expectativas y la evolución real de la economía. Cuando los agentes pueden tener una perspectiva realista y razonablemente concreta del rumbo de la economía es menos probable que se produzcan situaciones de crisis y, al mismo tiempo,

21 Rodrik y Subramanian (2003) establecen una distinción interesante entre distintos tipos de instituciones. Las instituciones básicas serían las creadas por el mercado, sin las cuales este no existiría o funcionaría mal. Sin embargo, el desarrollo económico a largo plazo exige otros tipos de grupos de instituciones, es decir, instituciones encargadas de regular ciertos mercados (con presencia de externalidades, economías de escala e información imperfecta); garantizar la estabilidad macroeconómica (cambiarías, monetarias y fiscales) y conferir legitimidad social (sistemas de protección social, seguros de desempleo y fondos sociales).

22 Dixit (2004) sostiene que la mejor estrategia no es tratar de reproducir las instituciones de los países desarrollados, sino modificar las existentes.

hay más posibilidades de una adecuada asignación de inversiones, incluidas las orientadas al desarrollo de capacidades y prestigio, que tienden a fortalecer las instituciones.

El regionalismo abierto, en los términos propuestos por la CEPAL, es una opción que puede moderar algunos de los dilemas mencionados en materia de competencia en la economía global (CEPAL, 1994). En efecto, en los años noventa las cuatro uniones aduaneras imperfectas que existen en la región se tradujeron en la creación de comercio intrarregional y potencial de cooperación en varios ámbitos. Sin embargo, hacia fines del decenio, dichos procesos se estancaron, en tanto que algunos países (primero México y después Chile) comenzaron a privilegiar los tratados de libre comercio para asegurarse el acceso a ciertos mercados de países desarrollados y en desarrollo. Debido a los cambios que se dieron en las negociaciones encaminadas a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas, otros países (los centroamericanos y algunos de la Comunidad Andina) adoptaron una estrategia similar. En este contexto, los bloques subregionales se encuentran en la encrucijada de profundizar su unión económica o bien de multiplicar, colectiva o individualmente, los tratados de libre comercio con países del resto del mundo. En este último caso, la vigencia del bloque se vería profundamente afectada.

IV. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública

Todo planteamiento dirigido a la región de América Latina y el Caribe debe basarse, como punto obligatorio de partida, en el reconocimiento de las grandes diferencias existentes entre los países que la integran y la necesidad de respetar sus singularidades. No obstante, los países de la región tienen algunas características comunes que alientan a una reflexión de carácter general, teniendo presente que se trata de principios generales que deben complementarse con un importante esfuerzo para adecuarlos a las circunstancias específicas de cada país. En esencia, la labor consiste en definir una “carta de navegación” que articule políticas públicas en diversos ámbitos, junto con tomar en consideración la situación concreta por la que atraviesan los países.

En primer lugar, la inconformidad con los efectos de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la predominante a principios de ese decenio. Este cambio se puede resumir conceptualmente como una transición de un enfoque cuyo lema era “más mercado y menos Estado” a otro en que, sin renegar de los progresos logrados en el desarrollo de

economías de mercado, se revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir de un gobierno que realice mejores intervenciones en términos cualitativos.

En segundo término, es necesario establecer un nuevo equilibrio entre las iniciativas privadas y el interés público, prestando especial atención a la igualdad de oportunidades y a la cohesión social. En varios países de la región, muchos ciudadanos y grupos sociales han ido perdiendo su sentido de pertenencia, junto con la capacidad de asumir como propios los objetivos comunes. La superación de estas tendencias centrifugas exige una labor orientada a “crear sociedad”, así como una participación más activa en las instituciones políticas de la democracia, una tolerancia de las diferencias y una mayor disposición al compromiso. Con tal objeto, se debería devolver al concepto de política pública su sentido original, “toda forma de organización de decisiones que persigue fines de interés común”, sin restringirla a su acepción, hoy más habitual, de acciones estatales, es decir de responsabilidades “de otros”.

En tercer término, lo anterior se facilita cuando existe una visión compartida acerca de cómo crear un futuro inclusivo. En todos los países de la región, siempre ha habido diferencias muy marcadas en lo que respecta al tema del bienestar de sus habitantes pero, en varios casos y durante períodos más o menos prolongados, existía la percepción de que era posible un futuro mejor sobre la base del esfuerzo propio, en el marco de las oportunidades que brindaba la sociedad. Hoy en día, la situación es distinta y exige movilizar energías sociales en torno a un proyecto común, que permita establecer acuerdos a largo plazo, explícitos e implícitos, entre el Estado y los actores políticos y sociales, respecto de los objetivos y las secuencias de políticas e innovaciones institucionales necesarias para alcanzarlos. Estos acuerdos tienen que basarse en la adopción de compromisos recíprocos, especialmente en el caso del sector empresarial, y no tan solo en las concesiones unilaterales que se espera obtener del Estado para la captación de rentas.

En cuarto lugar, los países de la región presentan una estructura productiva más heterogénea que en el pasado y que la de otras economías en desarrollo como las del Asia oriental. Esta situación se puede representar, de manera esquemática, mediante un modelo de economía que funciona a “tres velocidades”, según la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas que la conforman. Un primer grupo está constituido por las empresas informales que, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de desarrollo y aprendizaje. El segundo está integrado por las empresas formales medianas y pequeñas que tienen dificultades

para acceder a los recursos necesarios, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores que les permitirían desarrollar su capacidad de competir. El último grupo abarca a las grandes empresas, nacionales y extranjeras, que muchas veces tienen un nivel de productividad cercano al de la frontera internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones.

En quinto lugar, así como en el ámbito internacional las asimetrías –macroeconómicas y financieras, productivas y tecnológicas, y de movilidad diferenciada de factores productivos– que caracterizan a la relación entre los países desarrollados y en desarrollo tienden a reproducir y a ampliar las desigualdades, en el ámbito nacional tampoco existe una verdadera igualdad de oportunidades que permita una concreción uniforme de las iniciativas de las diferentes unidades productivas mencionadas. Por ello es necesario adoptar políticas públicas activas que apunten a una mayor nivelación del campo de juego, mediante acciones específicas orientadas a eliminar los obstáculos que afectan de distinta manera a las unidades productivas.

Una estructura diferenciada de apoyo e incentivos puede articularse en torno a tres grandes estrategias públicas: inclusión, modernización y densificación. La primera de ellas apunta, en lo esencial, a trasladar el mayor número posible de pequeñas unidades productivas del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero selectivas en términos de sus destinatarios, y se basan en una definición, adaptada a las circunstancias de cada país, de las unidades productivas a las que están dedicadas. Entre estas políticas destacan la simplificación de normas y trámites administrativos, la reducción de la carga tributaria y modalidades de declaración más simples, la ampliación del acceso al crédito para pequeñas inversiones, y sobre todo para capital de trabajo, y los programas de formación básica en gestión y tecnología. La incorporación al sector formal permitiría a las unidades productivas beneficiadas acceder a otros instrumentos y políticas públicas y, por lo tanto, posibilitaría la ejecución de nuevas actividades y brindaría cierta protección social a sus trabajadores.

La estrategia de modernización se basa fundamentalmente en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos o cadenas de producción específicas. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas horizontales destinadas a mejorar el acceso a la información, el crédito, la tecnología y los sistemas de comercialización. El respaldo a las exportaciones puede proporcionarse mediante servicios de orientación sobre los mercados externos y de apoyo, provistos por los organismos públicos especializados en asociación con las

cámaras empresariales del sector privado. A estas políticas se añaden otras de apoyo a las actividades de formación, de introducción de mejoras productivas, tecnológicas y de adquisición de nuevas maquinarias y equipos. Las políticas selectivas están dirigidas a promover el desarrollo de articulaciones de pequeñas y medianas empresas (“asociatividad”), fomentar sus vínculos con empresas de mayor tamaño y fortalecer estructuras productivas locales o cadenas de producción específicas. Ambos grupos de políticas se están aplicando en varios países, pero convendría introducir importantes mejoras en su formulación con la participación de los posibles beneficiarios, prever mecanismos de seguimiento y evaluación y, sobre todo, ampliar su cobertura.

Esta última estrategia puede resumirse en el concepto de “densificación”, ya que apunta a incorporar más conocimientos en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. En principio, las políticas generales y el buen funcionamiento de las instituciones propias de una economía de mercado bastarían para que las grandes empresas, más vinculadas al mercado internacional, operen en condiciones razonables. No obstante, idealmente habría que complementar este marco con medidas concretas, orientadas a provocar cambios de interés público. En este caso, se trata de acciones estratégicas y, por consiguiente, muy selectivas, que exigen una gran capacidad de negociación y persuasión por parte de las autoridades públicas para movilizar los esfuerzos privados. En general, esta estrategia se puede instrumentar por medio de varios programas, entre otros programas que apunten a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada en áreas específicas del sistema de innovación, a fin de concretar las ventajas competitivas potenciales; atraer inversiones extranjeras de mejor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios a fin de eliminar los cuellos de botella del desarrollo productivo.

En sexto lugar, la adopción de distintas estrategias, como las mencionadas, exige un aumento considerable de la transparencia de las políticas públicas, dado que esto refuerza su legitimidad y perfecciona notablemente su diseño, a partir de una fructífera interacción con los destinatarios. Asimismo, es necesario que, en aras de una mayor transparencia y eficacia, se instrumenten mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan aprender de los éxitos y fracasos y, en consecuencia, enmendar rumbos o introducir ajustes para alcanzar los objetivos trazados. En conjunto, estos requerimientos revelan la importancia de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones y la capacidad de los directivos de la

administración pública en áreas estratégicas. La tarea es posible, como lo demuestran los avances logrados en varios países en relación con los equipos técnicos de los ámbitos monetario y fiscal.

En séptimo término, en una economía abierta se dispone de menos instrumentos de política que, además, son más limitados en su alcance que los utilizados en economías semicerradas. Por una parte, la normativa internacional, los tratados de libre comercio y varios acuerdos regionales restringen la utilización de muchos de uso habitual en el pasado. Por otra, las restricciones presupuestarias y financieras obligan a una mayor selectividad en lo que respecta a su aplicación. En consecuencia, los incentivos serán seguramente más moderados que los del pasado, sobre todo que los fuertes incentivos característicos del período de industrialización encabezada por el Estado, entre otros las restricciones cuantitativas o arancelarias a la importación de determinados bienes y la canalización de ingentes recursos fiscales a las empresas públicas que operaban en sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional. Todo esto exige focalizar los esfuerzos, realzar su eficiencia y, sobre todo, identificar formas novedosas de hacer políticas públicas.

Como reflexión final, cabe recalcar que el crecimiento económico es, a la vez, condición y consecuencia de todo lo anterior. Sin embargo, parece difícil que sea factible sin esfuerzos importantes para aumentar el ahorro interno y mejorar su canalización efectiva a la inversión productiva. Aunque las economías en desarrollo deberían ser destinatarias del ahorro externo, uno de los factores que más ha dificultado las decisiones económicas en los últimos años ha sido la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento. Por consiguiente, es preferible recurrir a las fortalezas propias que depender exclusivamente de las ajenas. Asimismo, es preciso concertar un nuevo pacto de cohesión social que respalde financieramente las funciones públicas derivadas de las necesidades de transformación productiva con equidad social, en el marco de economías de mercado abiertas al mundo, como son hoy en día las de la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, Daron, P. Aghion y Fabrizio Zilibotti (2002), “Distance to frontier, selection and economic growth”, *NBER Working Paper*, N° 9066, julio.
- Bardhan, Pranab (1998), “La teoría del desarrollo: tendencias y desafíos”, *En los caminos de la prosperidad. Ensayos del crecimiento y desarrollo*, serie Lecturas, N° 87, México, D.F., El Trimestre Económico.
- Barro, Robert J. (1991), “Economic growth in a cross section of countries”, *Quarterly Journal of Economics*, N° 106, mayo.
- Banco Mundial (2002), *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002* [en línea] Washington, D.C. (<http://www.worldbank.org/prospects/gep2002/full.htm>).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Informe anual de avance del PPP - agosto 2003* [en línea] Washington, D.C., Comisión de Promoción y Financiamiento del PPP, agosto (http://www.iadb.org/ppp/document/documentDetails.asp?document_id=252).
- Cardoso, Fernando Henrique (1977), “La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea de desarrollo”, *Revista de la CEPAL*, N° 4, segundo semestre, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.77.II.G.5.
- Cavalcanti, Pedro y João Santos de Franca (2003), “Um estudo sobre infraestrutura: impactos produtivos, cooperacao público-privado e desempenho recente na América Latina”, inédito.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *América Latina y el Caribe en la era global*, J.A. Ocampo y J. Martin (coord.), Santiago de Chile, CEPAL/Alfaomega Ediciones.
- _____ (2003), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003* (LC/G.2223-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.186.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.

- _____ (2001), *Panorama social de América Latina, 2000-2001* (LC/G.2138-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.141.
- _____ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.81.
- _____ (1999), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional. Informe del Grupo de Trabajo del Comité Ejecutivo de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas* (LC/G.2054/E), Santiago de Chile, marzo.
- _____ (1994), “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____ (1992), *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1992* (LC/G.1751), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (1990), “Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa”, *serie Libros de la CEPAL*, N° 25 (LC/G.1601-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL/PNUMA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/ Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2001), *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades* (LC/G.2145(CONF.90/3)), Santiago de Chile, octubre.
- Dixit, Avinash (2004), *Lawlessness and Economics: Alternative Modes of Economic Governancæ*, serie Gorman Lectures, Princeton University Press.
- Eichengreen, Barry, Ricardo Hausman y Ugo Panizza (2003), *Original sin: the pain, the mystery, and the road to redemption*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fajnzylber, Fernando (1990), “Industrialización en América Latina: de la ‘caja negra’ al ‘casillero vacío’: comparación de patrones contemporáneos de industrialización”, *serie Cuadernos de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1534/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.89.II.G.5.
- Fay, Marianne (2001), *Financing the Future: Infrastructure Needs in Latin America, 2000-2005*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fay, Marianne y Tito Yepes (2003), “Investing in infrastructure: what is needed from 2000 to 2010”, *World Bank Policy Research Paper*, N° 3102.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2004), “Macroeconomic for growth under financial globalization: Four strategic issues”, *Seeking Growth under Financial Volatility*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Ford Foundation, Palo Alto, California, Stanford University Press.

- Ffrench-Davis, Ricardo y José Antonio Ocampo (2001), "La globalización de la volatilidad financiera", *Crisis financieras en países 'exitosos'*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Santiago de Chile, McGraw-Hill/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2004), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., septiembre.
- Foster, Vivian (2004), "Mirando hacia atrás: qué funcionó y qué no funcionó en la PPP?", Reunión Latinoamericana sobre el Financiamiento de la Infraestructura (Buenos Aires, 15 y 16 de abril), Banco Mundial.
- Furtado, Celso (1956), "Ensayo de interpretación histórico-analítica del desarrollo económico", *El trimestre económico*, vol. 23 (2), N° 90, abril-junio.
- Heymann, Daniel (2000), "Grandes perturbaciones macroeconómicas, expectativas y respuestas de política", *Revista de la CEPAL*, N° 70 (LC/G.2095-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social) (2004), *Panorama de la gestión pública* (LC/IP/L.243), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Kaldor, Nicholas (1978), "Further essays on economic theory", *Collected Economic Essays*, vol. 5, Londres.
- Naciones Unidas (2004), *World Economic Situation and Prospects, 2004*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.C.2.
- ____ (2002), *Informe del Secretario General sobre la ejecución del Programa 21*, (E/CN.17/2002/PC.2/7), Nueva York, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Consejo Económico y Social (ECOSOC), 20 de diciembre.
- ____ (2001), "Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations", *serie Informe y estudios especiales*, N° 1 (LC/L.1662-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.I.G.204.
- ____ (2000), *Declaración del milenio* (A/RES/55/2), resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, quincuagésimo quinto período de sesiones, 13 de septiembre.
- Ocampo, José Antonio (2004), "Overcoming Latin America's growth frustrations: the macro and meso economic links", *Seeking Growth Under Financial Volatility*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Palo Alto, California, Stanford University Press.

- _____ (2002), “*Structural dynamics and economy development*, Kurt Martin Lecture, documento presentado al Institute for Social Studies, La Haya, abril.
- _____ (coord.) (2001), *Crecer con estabilidad: el financiamiento del desarrollo en el nuevo contexto internacional*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (eds.) (2003), *Globalización y desarrollo, una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Banco Mundial/Alfaomega, octubre.
- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos”, *Revista de la CEPAL*, N° 79 (LC/G.2200-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Ocampo, José Antonio, Reynaldo Bajraj y Juan Martín (coords.) (2001), *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alfaomega, Bogotá, D.C.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2000), *Informe sobre trabajo en el mundo, 2000*, Ginebra, junio.
- Peres, Wilson (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (2002), *Pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina y el Caribe*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Prebisch, Raúl (1963), *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Ramos, Joseph (2000), “Policy directions for the new economic model in Latin America”, *World Development*, vol. 28, N° 9.
- _____ (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Rodrik, Dani (2001a), *Development Strategies for the Next Century*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- _____ (2001b), “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?”, *Revista de la CEPAL*, N° 73 (LC/G.2130-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- _____ (1999), “The new global economy and the developing countries: making openness work”, *Policy Essay*, N° 24, Washington, D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar (ODC).

- Rodrik, Dani y Arvind Subramanian (2003), "The primacy of institutions (and what this does and does not mean)", *Finance and Development*, vol. 40, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), junio.
- Romer, Paul M. (1994), "New goods, old theory, and the welfare costs of trade restrictions", *Journal of Development Economics*, vol. 43, N° 1.
- Stalling, Barbara y Wilson Peres (2000), *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Schumpeter, Joseph (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf Publisher
- Solimano, Andrés (2002), "Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries", documento presentado en la Cuarta Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo para Europa (Oslo, 24 al 26 de junio).
- Titelman, Daniel y Andras Uthoff (2003), "Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 134 (LC/L.1919-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.74.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2003), *Informe sobre las inversiones en el mundo 2003. Las políticas de IED como impulsoras del desarrollo: perspectivas nacionales e internacionales* (UNCTAD/WIR/2003), Nueva York/Ginebra, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.8.
- _____ (2002), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002* (UNCTAD/TDR/2002), Nueva York/Ginebra, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.2.
- Uthoff, Andras y Daniel Titelman (1998), "La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera", *Flujos de capital en inversión productiva: lecciones para América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis y Helmut Reisen (comps.), Santiago de Chile, McGraw Hill.
- Weller, Jürgen (2001), "Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 6 (LC/L.1649-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.187.