



Capítulo 2

El desempeño de América Latina y el Caribe en la economía global

América Latina y el Caribe es la región del mundo en desarrollo que adoptó con mayor decisión los programas de liberalización económica. El balance del período 1991-2003 muestra evidentes avances, pero también estancamientos y retrocesos, que se examinan más adelante. La mayor frustración ha sido la persistente divergencia en términos de producto por habitante entre la región y el mundo desarrollado desde 1973. Según los datos de Maddison (2001), el producto por habitante de la región fluctuó en torno al 28% del de Estados Unidos entre 1870 y 1973 y descendió al 22% en 1998. Desde ese último año, el PIB por habitante se redujo en el conjunto de la región y en la mitad de los países que la integran y perdieron dinamismo las economías de mayor crecimiento en los años noventa (CEPAL, 2002c). De esta manera, el período entre 1998 y 2002 representó otra media década perdida, que se sumó al magro desempeño económico de la región en el cuarto de siglo previo y la divergencia de producto por habitante con el mundo desarrollado continuó aumentando. La recuperación del crecimiento en el 2003 (1,5%) y las estimaciones para el 2004 (alrededor de 3,8%) aunque son hechos positivos, no revierten la situación descrita.

Esta divergencia ha ido acompañada, además, por una acentuación de las disparidades en materia de distribución del ingreso y por el aumento de la pobreza y la indigencia en prácticamente todos los países de la región (CEPAL, 2003e). Según las estimaciones de la CEPAL, en el período 1991-2003 continuó la tendencia al deterioro de

la distribución del ingreso, con muy pocas excepciones. Este deterioro está ligado al comportamiento asimétrico de la distribución en las fases del ciclo económico, cuya sucesión se caracterizó por una elevada frecuencia y amplitud en los últimos 30 años. Esto es, en las fases recesivas, la participación de los sectores de menores ingresos se redujo en mayor medida, mientras que el aumento de la magnitud relativa correspondiente a los sectores de mayores ingresos fue superior al promedio en los períodos de auge. Otro tanto ocurrió con la población en situación de pobreza: en la recuperación económica del período 1991-1997 se redujo el porcentaje de personas pobres, pero este se mantuvo por encima de las cifras anteriores a 1980. Después de 1997, los avances se estancaron, e incluso en algunos países se apreciaron retrocesos.¹ El optimismo que reinaba a comienzos de la década de 1990 fue dando paso a un sentimiento de desazón respecto de los resultados del período de reformas.

En este capítulo se presentan, en primer lugar, algunos hechos estilizados del desarrollo económico de América Latina y el Caribe, tras casi dos décadas de reformas económicas e institucionales. En la segunda sección, se propone un marco conceptual que da cuenta de los desafíos que enfrentan las estrategias de desarrollo productivo en las actuales economías abiertas de América Latina y el Caribe. Se enfatiza la necesidad de acumular y articular distintos tipos de capital con el propósito de superar estos problemas: físico, en su doble dimensión de capital natural y construido; capital productivo y tecnológico y las prácticas empresariales imbuidas en las unidades productivas; capital humano, que debe desarrollarse a través de la educación y capacitación, y su vinculación con los mercados de trabajo y los sistemas de protección social; y capital institucional, que apunte al logro de las sinergias necesarias para alcanzar objetivos de eficiencia, equidad y buen funcionamiento de las economías nacionales. La sección culmina con la presentación de algunos lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo en economías abiertas.

I. Hechos estilizados del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa

Aunque las reformas se vinculan habitualmente con 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 detuvieron y, en algunos casos, se revirtieron mediante controles temporarios de la apertura de la cuenta de capitales, el aumento de los aranceles y el uso de barreras no arancelarias y la intervención o nacionalización de los bancos privados insolventes (Ocampo, Bajraj y Martín, 2001).

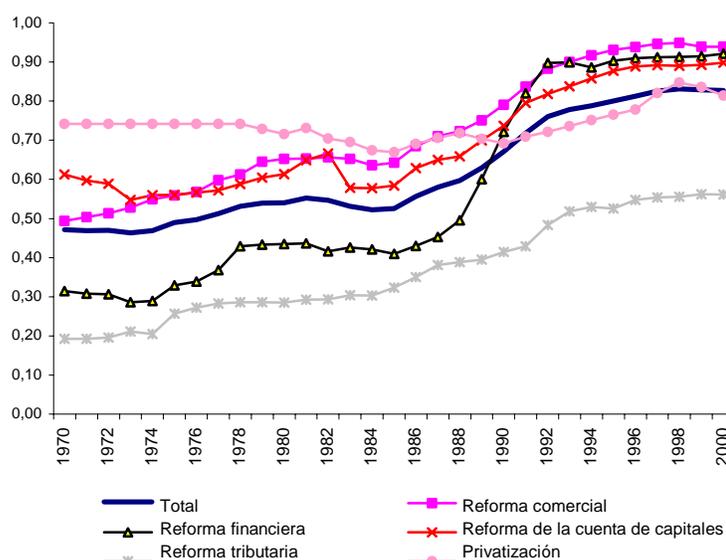
Desde 1985 en adelante, las reformas económicas se fueron generalizando a casi toda la región. La apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros nacionales fueron los primeros componentes que tuvieron una mayor difusión regional. A partir de 1991 se verificó también una creciente 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, que elevó notoriamente el promedio de los correspondientes índices regionales, según se aprecia en el gráfico 2.1.

Por el contrario, la convergencia ha sido menor en otras dos áreas de reforma: las privatizaciones y el sistema tributario. En el primer caso, mientras que en Argentina y Perú se han privatizado la casi totalidad de las empresas públicas, en otros se conserva la presencia estatal en

¹ Debe señalarse que, además de la mayor tasa de crecimiento, buena parte de la mejora apreciada en el período 1991-1997 se debe al esfuerzo que realizaron los gobiernos de la región para elevar el gasto social, que se incrementó del 10,4 % del PIB en 1990-1991 al 13,1% del PIB en 1998-1999 y que se mantuvo en ese nivel hasta la fecha (ILPES, 2004).

sectores clave como los hidrocarburos y la minería (Chile, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) o los servicios públicos (Costa Rica y Uruguay). En un tercer grupo de países de la región, la actividad empresarial del Estado ha sido siempre reducida. Respecto de las reformas tributarias, la convergencia puede haber sido menor como consecuencia del habitual conflicto entre los objetivos de neutralidad y equidad de los sistemas impositivos y, también, debido a las diferencias de tamaño del sector público entre los países de la región. Sin embargo, las reformas en este ámbito han sido relativamente numerosas en la segunda mitad de la década de 1990 y en los primeros años de la actual (Martner y Tromben, 2003).

Gráfico 2.1
AMÉRICA LATINA: ÍNDICES DE REFORMAS ECONÓMICAS



Fuente: Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, “Indexes of structural reform in Latin America”, *serie Reformas económicas*, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, actualizado por CEPAL.

Cuando se examina la amplitud y profundidad del proceso de reforma en los distintos países, emerge un patrón interesante. En efecto, los países cuyas economías presentaban un bajo índice de reforma en 1985 introdujeron mayores cambios en los años noventa, lo que reforzó la convergencia regional. Las excepciones son Argentina, que acentuó aún más sus reformas y, en el sentido contrario, Venezuela, que todavía muestra los menores índices de la región (véase el cuadro 2.1).

En la medida en que ha progresado el debate sobre los resultados de la agenda de liberalización económica (Kuczynski y Williamson, 2003), la terminología utilizada en las evaluaciones se ha ido tornando confusa. Así, se enfatiza la necesidad de consolidar la “primera generación” de reformas y de proceder a reformas de “segunda generación”, orientadas al fortalecimiento institucional y a la conformación de redes de contención social. En principio, existe un acuerdo básico en relación con varios temas, a saber, la necesidad de una gestión macroeconómica sólida, la apertura a las oportunidades que ofrece la economía internacional, el aumento de la participación del sector privado en el proceso de desarrollo, la demanda de políticas públicas de mejor calidad y, por cierto, el fortalecimiento de las instituciones y la adopción de políticas sociales activas. Sin embargo, existen profundas diferencias de opinión acerca del alcance y significado de cada uno de estos temas, y de la manera de ponerlos en práctica.

Cuadro 2.1
NIVELES Y CAMBIOS EN LOS PROCESOS DE REFORMAS ECONÓMICAS

Intensidad de las reformas en 1985-2000	Nivel de reformas en 1985	
	Bajo el promedio	Sobre el promedio
Bajo el promedio	Venezuela	Chile Colombia Honduras México Uruguay
Sobre el promedio	Bolivia Brasil Ecuador El Salvador Jamaica Paraguay Perú República Dominicana	Argentina

Fuente: Samuel Morley, Roberto Machado y Stefano Pettinato, "Indexes of structural reform in Latin America", *serie Reformas económicas*, N° 12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1999, actualizado por CEPAL.

De hecho, el concepto de generaciones de reformas es una parte esencial del problema, ya que se fundamenta en la idea de que el proceso de desarrollo es, a la vez, lineal y universal (CEPAL, 2002a). El supuesto de una evolución lineal se pone de manifiesto si se piensa que las reformas económicas incluidas en la primera generación constituyen una base sólida para cimentar, progresivamente, subsiguientes generaciones de reformas. Sin embargo, esta base ha demostrado ser precaria en varios casos. Cabe enumerar, entre otros, los sistemas de gestión macroeconómica que han engendrado prácticas procíclicas e incrementado los riesgos de los agentes económicos; aperturas comerciales que se han traducido en un balance negativo entre creación y destrucción de actividades productivas y acentuado la heterogeneidad estructural entre sectores, empresas y territorios; el déficit regulatorio en los servicios públicos privatizados, que impide el traslado a las empresas y las familias del incremento de la productividad, y nuevos modelos de política social que ignoran por completo el principio de solidaridad, atentando contra la necesaria cohesión social. En varias ocasiones ha sido necesario introducir ajustes significativos en los diseños originales, para enfrentar los problemas suscitados por las reformas de primera generación. En ciertos casos se ha detenido el progreso del proceso de reforma y, en otros, se han modificado enteramente sus fundamentos. En numerosas oportunidades se han debido "reformular las reformas" (Ffrench-Davis, 1999a).

El segundo supuesto, es decir, la universalidad del proceso, ignora la riqueza de variedad del capitalismo, que muestran por igual las experiencias de los países desarrollados y en desarrollo (Albert, 1992 y Rodrik, 1999). No es posible establecer un modelo único de gestión macroeconómica que garantice la estabilidad de la economía, ni existe una sola manera de integrarse a la economía mundial, o de diseñar instituciones políticas, económicas y sociales con validez universal. Por lo demás, es afortunado que así sea, en la medida en que supone un papel protagónico para la democracia. Asimismo, el "sentido de pertenencia" de las políticas de desarrollo adquiere significado y no se limita a la adhesión a un paradigma dominante (Ocampo y Martín, 2003).

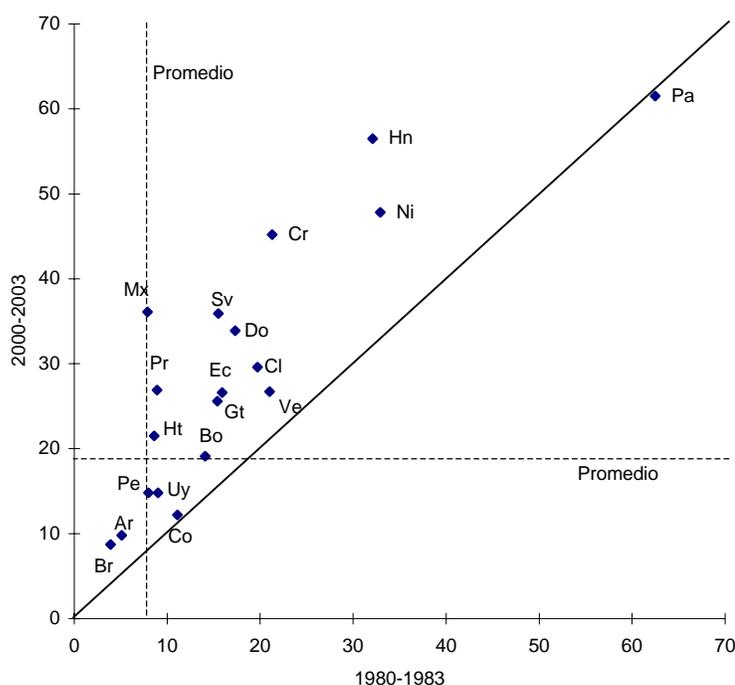
En el caso de América Latina y el Caribe, la revisión de los últimos años permite valorar los importantes logros alcanzados en los años noventa, así como también identificar los rezagos y temas pendientes. La CEPAL comparte la idea de que es necesario capitalizar los logros, pero también es preciso avanzar en los demás temas. Esto puede incluso ser esencial para que

fructifiquen los objetivos de las reformas. El enfoque de políticas públicas activas, correctamente aplicado, puede armonizar mejor con el mercado que los puntos de vista que predominaron en las reformas iniciales.

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, según se muestra en el gráfico 2.2.² 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, el incremento de la apertura ha sido muy significativo, ya que el promedio regional se duplicó con creces, del 7,8% en 1980-1983 al 18,9% en 2000-2003. La mayor apertura que caracteriza a las economías pequeñas y medianas se aprecia cuando se consideran los promedios simples en vez de los ponderados (17,4% y 29,1% en los respectivos cuatrienios). 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 del mismo. El resto fueron y son economías más abiertas que el promedio regional. Se destaca el caso de México, que quintuplicó su coeficiente de apertura en el período.

Gráfico 2.2
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:

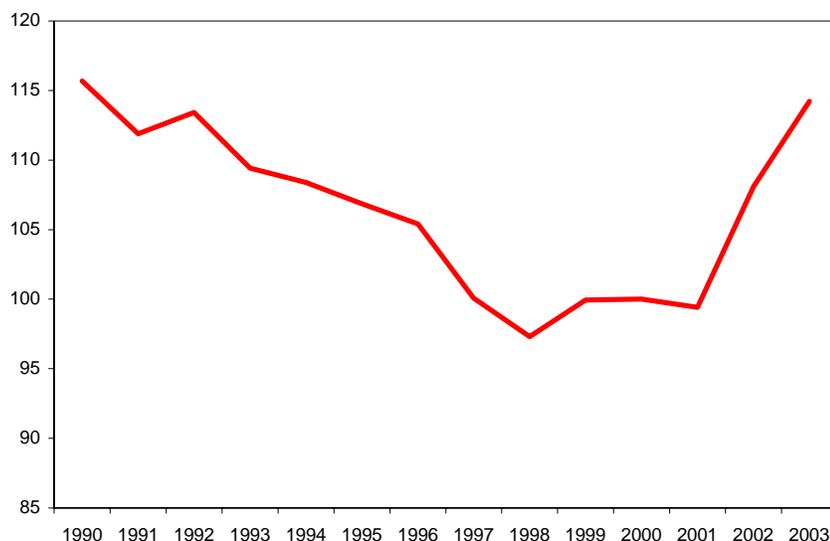
- Los coeficientes de apertura han sido calculados como $\frac{1}{2}(X+M)/\text{PIB}$, a precios constantes de 1995.
- Ar: Argentina; Bo: Bolivia; Br: Brasil; Cl: Chile; Co: Colombia; Cr: Costa Rica; Ec: Ecuador; Sv: El Salvador; Gt: Guatemala; Ht: Haití; Hn: Honduras; Mx: México; Ni: Nicaragua; Pa: Panamá; Py: Paraguay; Pe: Perú; Do: República Dominicana; Uy: Uruguay; Ve: Venezuela.

² El coeficiente de apertura se define como $\frac{1}{2}(X+M)/\text{PIB}$.

Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo. Entre 1991 y 2000 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa sin precedentes (9,3% anual), superior al promedio mundial y solo inferior a la de China e India. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, aunque una recuperación comenzó en el 2003. 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 crecimiento vigoroso de sus exportaciones, en torno al 8% anual.

Por su parte, las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas que sus exportaciones (CEPAL, 2004c). 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 abarataron, en términos relativos, las importaciones (véase el gráfico 2.3).³ Además, se verificó una tendencia al incremento de la compra de insumos y la contratación de servicios 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. Por otra parte, 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 y como, obviamente, la apertura opera en ambos sentidos, también se produjo una sustitución de bienes de consumo nacionales por importados.

Gráfico 2.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL DE LAS IMPORTACIONES^a
(Promedio simple, 2000=100)



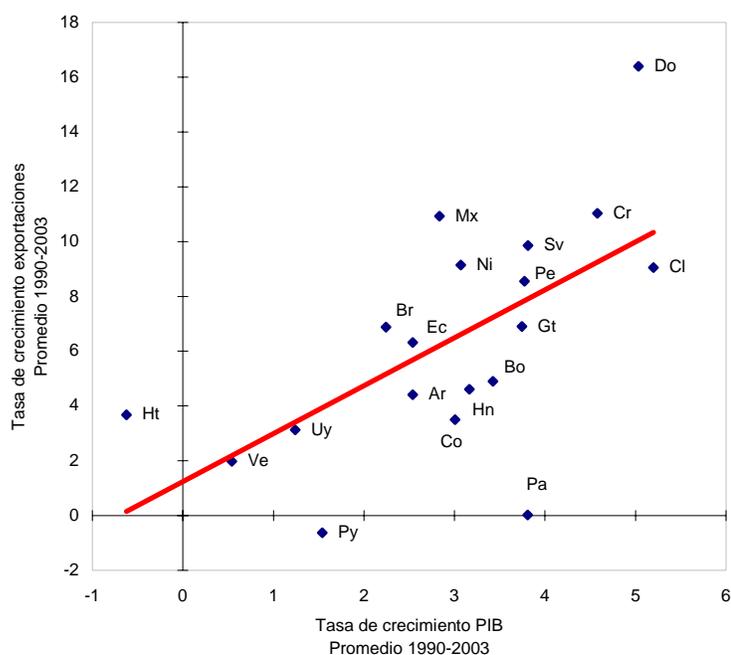
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a El índice del tipo de cambio real efectivo, ponderado por las importaciones se calcula tomando los tipos de cambio nominales respecto de cada uno de los principales socios comerciales; estos se deflactan por las variaciones del índice de precios al consumidor en cada uno de esos países y, por último, se pondera la participación del comercio bilateral en el total de las importaciones.

³ En principio, la apertura económica debería haber generado una depreciación del tipo de cambio. Sin embargo, como sucedió en el Cono Sur a fines de los años setenta, la apertura de la cuenta de capitales en un período de fuerte ingreso de capitales llevó a una apreciación de las monedas nacionales.

El desempeño por país en el período 1991-2003 muestra una fuerte 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 2.4).⁴ Debe recalcar que se han registrado resultados tanto exitosos como mediocres en todos los patrones de especialización exportadora vigentes en la región. Esta conclusión contradice los el postulado de la “maldición de los recursos naturales” y la fuerte evidencia que existe acerca de la tendencia secular al deterioro de los términos del intercambio de los productos primarios. El caso más conspicuo es Chile que, a pesar de su patrón de especialización en exportaciones basadas en recursos naturales, mantuvo altas tasas 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 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).

Gráfico 2.4

RELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES Y DEL PIB, 1990-2003

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.

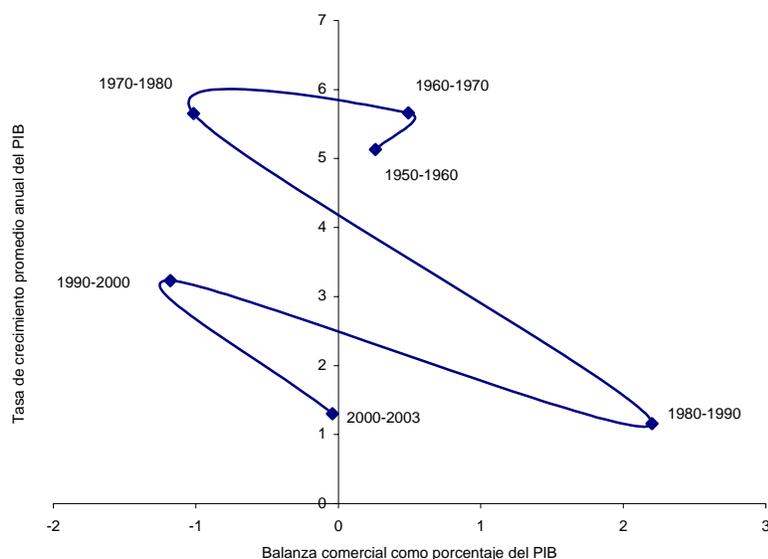
En términos macroeconómicos, el agregado de estas transformaciones indujo un deterioro estructural de la interrelación entre crecimiento y balanza comercial. El déficit comercial se amplió en el período 1990-1997 a niveles similares a los de la década de 1970, pero correspondió a tasas de aumento del PIB casi 3 puntos porcentuales inferiores. En 2000-2003, el déficit comercial fue leve y la tasa de crecimiento económico, sumamente baja.⁵ De hecho, la tasa de crecimiento de ese período es solo comparable a la de la década de 1980, que estuvo acompañada, sin embargo, de un superávit comercial

⁴ Con las excepciones de Panamá y Paraguay, economías en las que predominan las exportaciones de servicios.

⁵ Corresponde señalar que el período 2000-2003 fue muy heterogéneo en materia de balanza comercial, ya que la misma arrojó un déficit en 2000 y 2001 (13,4 y 22,9 miles de millones de dólares respectivamente) y un superávit creciente en el 2002 y 2003 (9,2 y 27,7 miles de millones de dólares para uno y otro año).

de más de dos puntos porcentuales. La evolución de los años noventa contrasta todavía más desfavorablemente con los resultados de las décadas de 1950 y 1960, caracterizados por altas tasas de crecimiento y pequeños superávits comerciales (véase el gráfico 2.5). Al deterioro estructural contribuyó la debilidad de los encadenamientos de las exportaciones al resto del aparato productivo, pero también el sesgo a corto plazo de la política macroeconómica, que tendió a favorecer atrasos cambiarios como consecuencia de la abundancia de capitales externos durante gran parte de los años noventa.

Gráfico 2.5
CRECIMIENTO DEL PIB Y BALANZA COMERCIAL, 1950-2003
(Tasas anuales medias)



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

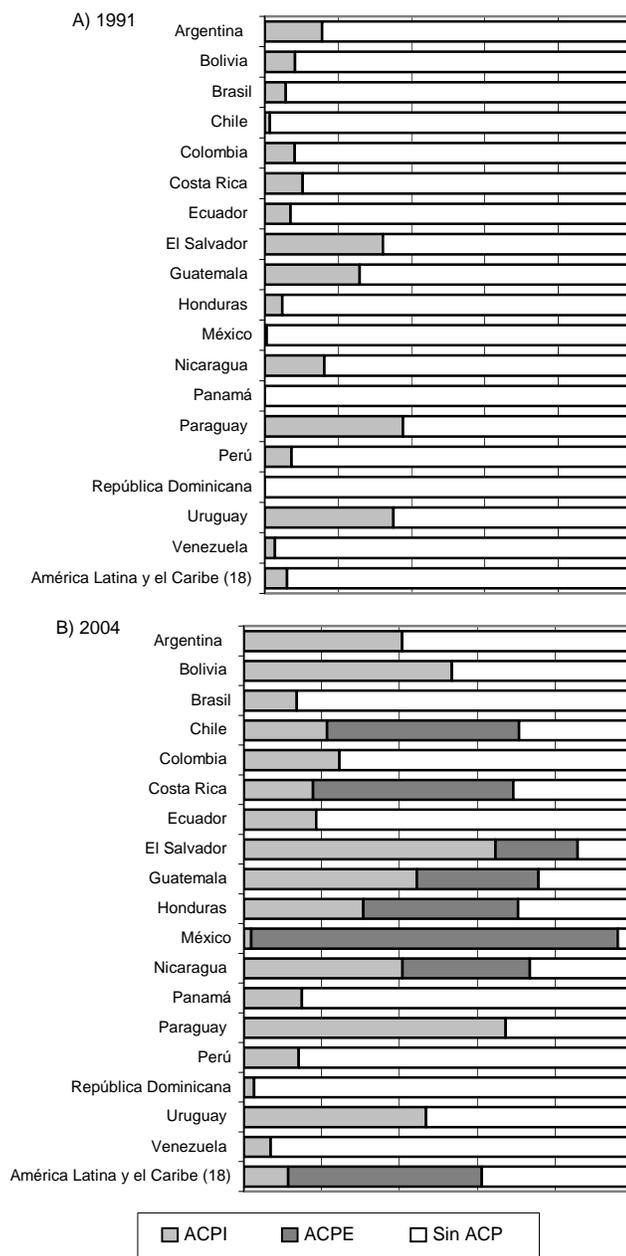
La orientación exportadora de los países de la región y las prácticas proteccionistas de los países desarrollados (véase el capítulo 1) han realzado la relevancia del tema del acceso a los mercados. Así, los gobiernos de América Latina y del Caribe han sido particularmente activos en la suscripción de acuerdos preferenciales, de carácter bilateral y plurilateral, tanto de alcance intrarregional como extrarregional (véase el gráfico 2.6). La justificación básica de esta estrategia es que la liberalización unilateral no garantiza la apertura de los mercados compradores. Así, 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. Tal como se discute en el capítulo 5, el acceso a los mercados ha pasado a ser una pieza central del incentivo a las exportaciones.

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. Este porcentaje se elevaba considerablemente en los casos de Paraguay y Uruguay en el Mercosur, y El Salvador y Guatemala en el Mercado Común Centroamericano. El resto de las exportaciones de los países de la región se realizaba fuera del marco de acuerdos preferenciales. Esta situación fue cambiando drásticamente a lo largo de los años noventa. Así, 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 acuerdos preferenciales de varios tipos: bilaterales, intrarregionales (1,2%) y extrarregionales (3,1%), así como plurilaterales intrarregionales (10,2%) y extrarregionales (46,7%).⁶ Los casos más destacados son

⁶ Los acuerdos intrarregionales han sido definidos como aquellos que únicamente incluyen a países de América Latina y el Caribe.

México, país en el que más del 95% de las exportaciones se realizan en el marco de acuerdos multilaterales extrarregionales, los países centroamericanos, de los que casi tres cuartas partes de las exportaciones se llevan a cabo en el ámbito de acuerdos plurilaterales intra y extrarregionales y Chile, en el que más del 70% de sus exportaciones está amparada por distintos esquemas preferenciales.

Gráfico 2.6
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:

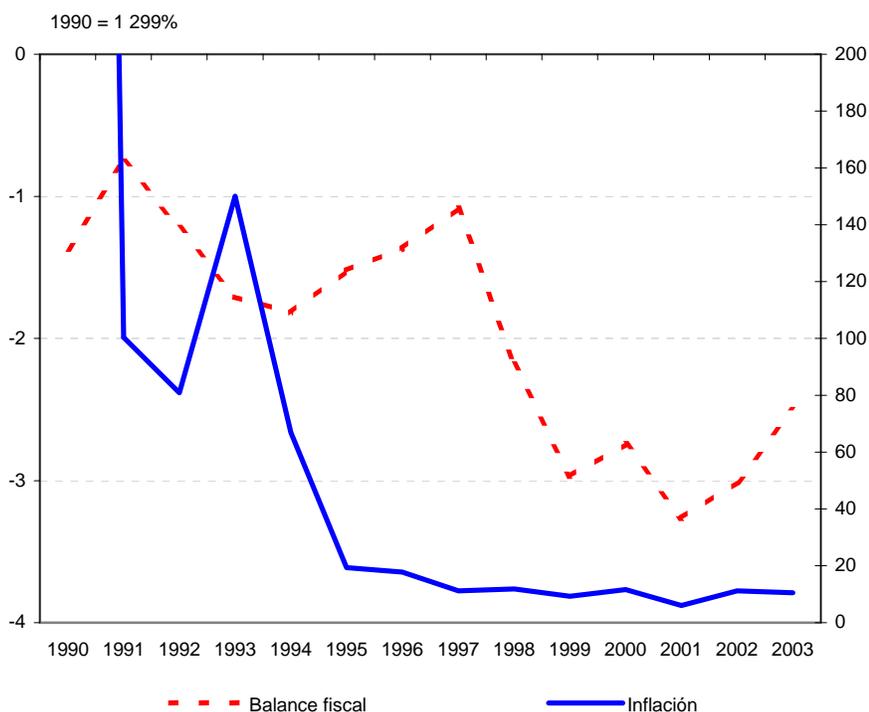
- ACPI: Acuerdos comerciales preferenciales intrarregionales.
- ACPE: Acuerdos comerciales preferenciales extrarregionales.
- ACP: Acuerdos comerciales preferenciales.

En contrapartida, se prevé una importante reducción de los aranceles de importación cuando los acuerdos preferenciales operen plenamente. Así, el promedio simple en los países de la región de los aranceles correspondientes a la nación más favorecida, que equivalía al 10,2% en el 2003, se reduciría al 6,9% de arancel efectivo una vez que se instrumenten los compromisos adquiridos en cada acuerdo. Los casos más destacados son México (de 16,4% a 3,1%) y Chile (de 6,1% a 1,3%). En varias situaciones, esta reducción efectiva puede tener importantes repercusiones fiscales, lo que obligará a elevar los impuestos internos.⁷

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 los años ochenta. Se situó entre uno y dos puntos porcentuales durante la mayor parte de los años noventa y se volvió a incrementar después de 1999, cuando comenzó a superar los tres puntos porcentuales (véase el gráfico 2.7). Además, se aprecian importantes diferencias de país a país, 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 algunos países (ILPES, 2004).

Gráfico 2.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE FISCAL E INFLACIÓN^a
(Promedio simple para América Latina y el Caribe, 1991-2003)



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

^a El balance fiscal corresponde al gobierno central y la inflación, a la variación anual del índice de precios al consumidor.

⁷ En el caso de Chile, en el 2003 se decidió una suba temporaria del impuesto al valor agregado de un punto porcentual, para compensar la reducción de los ingresos fiscales derivada de los tratados de libre comercio con la Unión Europea y Estados Unidos. Para un análisis más amplio de este tema véase BID (2004a).

El progreso en materia de estabilidad de precios ha sido más uniforme y muestra efectos más duraderos. La inflación promedio en la región se redujo de manera sostenida hasta el 2001, cuando se observaron cifras anuales de un solo dígito. En el 2002, se apreciaron algunos retrocesos, ya que la inflación promedio se incrementó por primera vez en el decenio, aunque los rebrotes inflacionarios de mayor magnitud estuvieron circunscritos a unos pocos países y en el 2003 esta cifra volvió a descender a un solo dígito (CEPAL, 2003a).

No obstante, las expectativas 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 materializaron. En realidad, el modelo de gestión macroeconómica que logró avances tan significativos en esos frentes, ha sido también parcialmente responsable de la elevada sensibilidad de las tasas de crecimiento económico 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, 2001a). En realidad, como sostiene Stiglitz (2003b), uno de los efectos principales de las reformas económicas ha sido la instauración de desestabilizadores automáticos, que se vinculan con los déficit y las relaciones entre activos y pasivos privados y no sólo del sector público.

Aunque unas pocas economías de América Latina y el Caribe retomaron el crecimiento económico hacia fines de los años ochenta, dicha recuperación se generalizó al conjunto de la región recién a partir de los primeros años de la década de 1990, gracias a la reanudación de las corrientes de capitales hacia América Latina y el Caribe, después de 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.

Con todo, las tasas de crecimiento del producto fueron magras en relación con la expansión experimentada por la región en décadas precedentes, con la excepción de la década perdida de 1980. En el período 1991-2003, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo 2,5%, es decir menos de la mitad del 5,5% correspondiente al período 1950-1980 (véase el cuadro 2.2). 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 una tasa promedio del 6 % (véase el capítulo 1).

Cuadro 2.2
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

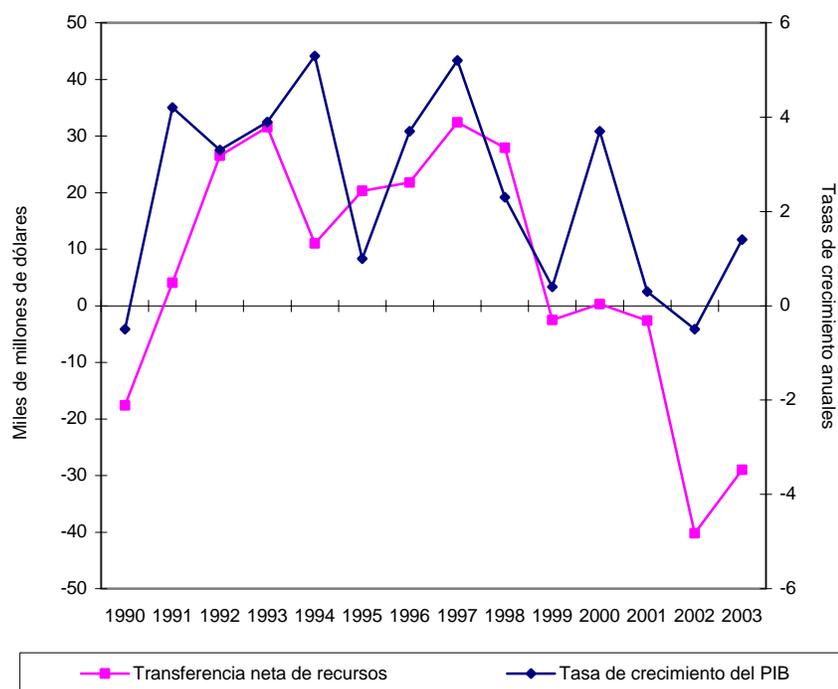
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Además de magro, el crecimiento económico en la región se ha caracterizado por su elevada volatilidad. Así, mientras en el período 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 del PIB mundial (1,49), entre 1981 y 2003 fue más del doble, 2,17 y 1,05, respectivamente. Vale destacar que, tanto en la región como en el mundo, la volatilidad fue menor

en el período 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).

Tanto el mayor incremento relativo del PIB de América Latina y el Caribe entre 1991 y 1997, cuando alcanzó una tasa promedio anual de 3,2%, como la amplia desaceleración del crecimiento que experimentó la región en 1995 y, sobre todo, en 1998-2003, son claros indicadores de la vinculación entre los movimientos de capitales y las tasas de crecimiento económico (véase el gráfico 2.8). De tal manera, aunque otros factores (comerciales y de políticas internas) también inciden, la fluctuación de la cuenta de capitales constituye el elemento individual que determina en mayor medida el ciclo económico en los países de la región.

Gráfico 2.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PIB Y TRANSFERENCIA NETA DE RECURSOS, 1990-2003



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

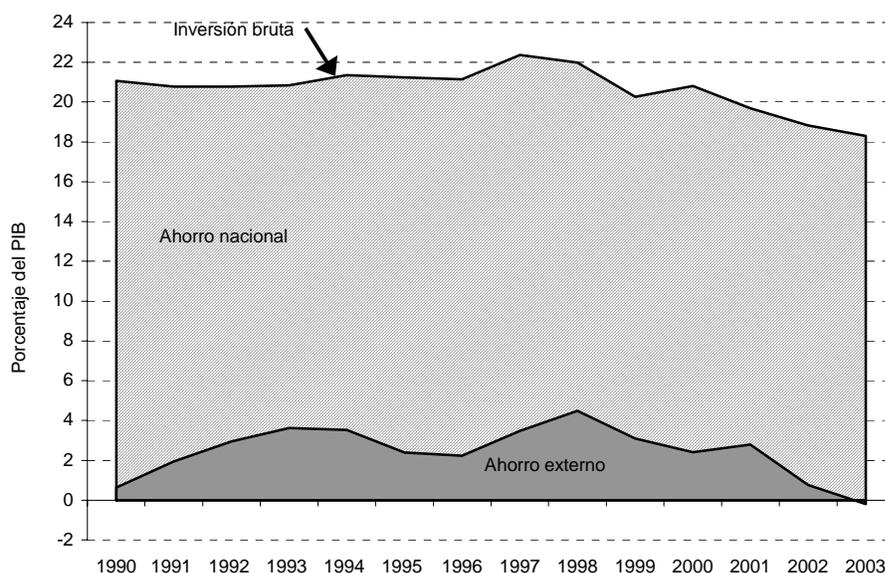
Una lección que emerge con mucha claridad del período reciente es que la inestabilidad de las variables reales es también muy costosa. En las fases recesivas del ciclo económico se disipan recursos que pueden ser irrecuperables. Es el caso de la pérdida de capital tangible e intangible de las empresas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

A su vez, en las fases expansivas, los agentes económicos, públicos y privados, tienden a subestimar la inconsistencia temporal de sus decisiones presentes de gasto y financiamiento. Cuando las buenas noticias se acaban y se desata una crisis, los costos resultantes suelen ser muy altos. Además de la pérdida de activos laboriosamente acumulados a través de los años, es habitual que se generen presiones para socializar las pérdidas, como única alternativa posible a una crisis

sistémica. Esta ruptura de contratos tiene consecuencias cuya magnitud depende de su grado de generalización. En cualquier caso compromete volúmenes presentes y futuros de gasto fiscal (o cuasifiscal) y, por otra parte, afecta la credibilidad en el sistema financiero. Restaurar las confianzas toma tiempo y aumenta la aversión al riesgo del propio sistema financiero, lo que atenta contra el cumplimiento de su función económica primaria.

El débil desempeño de América Latina y el Caribe en el período 1991-2003 en materia de ahorro e inversión contribuye a explicar el magro crecimiento económico. En el período 1991-2003, el coeficiente de inversión, es decir, la inversión bruta como proporción del PIB, se incrementó ligeramente hasta 1997, para descender luego a un nivel más bajo que los del comienzo de la década (véase el gráfico 2.9). Cabe recordar que este coeficiente había sufrido un brusco descenso a partir de 1981 respecto de los valores que prevalecieron en la segunda mitad de los años setenta, cuando se había situado en 24-26% del PIB (Ocampo, Bajraj y Martin, 2001).

Gráfico 2.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIÓN AHORRO-INVERSIÓN
(En dólares a precios corrientes)



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

La contrapartida de la inversión bruta es, por definición, el ahorro total, cuya composición experimentó importantes cambios a lo largo del período 1990-2003. Hasta 1998, el ahorro externo fue el componente más dinámico. Se elevó del 0,6% del PIB en 1990 hasta el 4,5% del PIB en 1998, para declinar posteriormente y alcanzar un valor negativo en el 2003 (-0,4% del PIB), por primera vez en el último medio siglo.⁸ De hecho, el ahorro externo negativo significa que una parte del ahorro nacional se ha destinado a reducir el endeudamiento neto, a financiar la radicación de capitales en el exterior, o bien a la formación de reservas internacionales, en vez de la acumulación interna de capital (CEPAL, 2003a).⁹ En el período, el ahorro nacional mostró un desempeño

⁸ El ahorro externo negativo se interpreta como la utilización de parte del ahorro nacional por parte del resto del mundo. Corresponde a un saldo positivo en la cuenta corriente y se refleja en los saldos de las cuentas de capital y financiera, los errores y omisiones, el financiamiento excepcional y la variación de reservas en la balanza de pagos.

⁹ De hecho, en el 2003 las reservas internacionales aumentaron en 35.000 millones de dólares, es decir, algo menos del 2% del PIB de la región. Esto significa que todo el superávit en cuenta corriente más el escaso ingreso de capitales a la región fueron destinados a ese fin.

decepcionante. El ahorro del sector público se redujo y el ahorro 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 partir del 2000, el ahorro nacional aumentó alrededor de un punto porcentual del PIB como resultado de la declinación del consumo privado y de un incremento significativo de las remesas (un promedio anual de casi 2% del PIB en el bienio 2002-2003). El ajuste del consumo reflejó la necesidad, en muchos países endeudados, de canalizar recursos para atender los elevados compromisos externos.

Además, el vínculo entre inversión y crecimiento durante el período de reformas se ha deteriorado, como demuestra el aumento de la relación incremental entre inversión y producto, desde un promedio simple de 3,8 en el período 1950-1980 a 6,7 en el período 1990-2002 (Ocampo, 2004). Este rasgo, que ha sido insuficientemente analizado, refleja el hecho de que la volatilidad del crecimiento induce una elevada subutilización de la capacidad instalada, lo que reduce la productividad de la inversión (Ffrench-Davis, 1999a). Asimismo, es el resultado, en algunos casos, de la importante destrucción de capital instalado que siguió al proceso de instrumentación de las reformas económicas y, en otros, de la elevada intensidad de capital de las principales actividades económicas del nuevo patrón de inserción internacional.

En el período 1990-2002 la productividad total de los factores se incrementó a una tasa anual media de tan solo 0,6%, si se considera el promedio simple de los diez países incluidos en el cuadro 2.3, o de 0,2%, si se toma el promedio ponderado del grupo. El pobre desempeño de las dos economías más grandes (Brasil y México), que exhibieron tasas negativas, explica la diferencia entre ambos promedios.

Cuadro 2.3
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1950-2002
(Tasas anuales medias)

	1950-1980	1980-1990	1990-2002	1990-1997	1997-2002
Argentina	1,2	-2,2	0,7	4,6	-4,5
Bolivia	1,6	-1,9	0,7	1,3	-0,2
Brasil	2,6	-1,5	-0,1	0,0	-0,3
Chile	1,6	0,5	2,4	4,6	-0,5
Colombia	2,4	0,6	0,4	1,6	-1,2
Costa Rica	2,3	-1,1	1,1	1,2	1,0
Ecuador	3,0	-1,6	-0,3	0,8	-1,8
México	1,9	-1,4	-0,3	-0,2	-0,5
Perú	1,8	-3,7	1,2	2,9	-1,0
Venezuela	1,9	-1,4	0,3	2,2	-2,2
Promedio simple	2,0	-1,4	0,6	1,9	-1,1
Promedio ponderado ^a	2,1	-1,4	0,2	1,1	-1,1

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, 1999, actualizado por CEPAL.

^a Promedio ponderado mediante el PIB de cada país correspondiente al 2001 (en dólares de 1995).

Si bien este desempeño es mejor que el observado a lo largo de los años ochenta (-1,4% en ambos casos), es claramente inferior al registrado en el extenso período que va desde 1950 hasta 1980, en el que la productividad total de los factores se incrementó en alrededor de dos puntos porcentuales por año según ambos promedios. A su vez, en el período más reciente se advierten comportamientos muy diferenciados antes y después de 1997. En efecto, en el subperíodo 1990-1997 el promedio simple de las tasas anuales de aumento de la productividad (1,9%) alcanzó un valor similar al del período 1950-1980, aunque no ocurre lo mismo cuando se comparan los

promedios ponderados (1,1% y 2,1% respectivamente). Nuevamente, el comportamiento de las dos economías más grandes da cuenta de las diferencias. En cambio, en el período 1997-2002 la evolución fue decididamente mala, con tasas anuales de -1,1% en el caso de los promedios simple y ponderado, ambos afectados por el marcado retroceso que registraron todos los países, sobre todo los que habían mostrado un mayor incremento de la productividad en el período 1990-1997 (Argentina, Chile, Perú y Venezuela).

3. Aumento de la heterogeneidad estructural de las economías

El considerable mayor dinamismo 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 dicho proceso de transición, las empresas productivas se enfrentaron a profundos cambios de las reglas del juego. Si bien durante el proceso de transición surgieron nuevas actividades, en lo esencial no predominó la creación de una nueva estructura productiva, sino más bien la destrucción inicial del segmento más frágil de la base productiva preexistente.

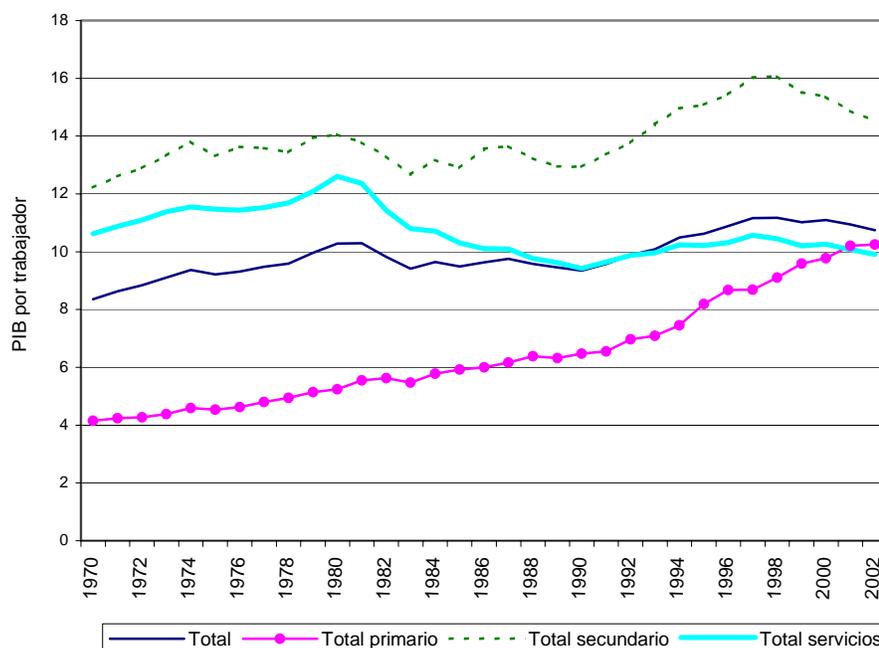
La mayor competencia que caracteriza a las economías abiertas ha incrementado la incertidumbre en el entorno de las empresas. La apertura transmite al escenario local las inseguridades propias del contexto internacional, a saber, los efectos del cambio tecnológico, la variación internacional de los precios relativos, el nivel de actividad y los tipos de cambio en los mercados de exportación o en los países productores de bienes competitivos. Estos se suman a los factores de incertidumbre local, entre otros, las condiciones macroeconómicas, las reglas del juego y el necesario aprendizaje de los nuevos competidores internos y externos. Ello ayuda a explicar la actual concentración de las inversiones nuevas en pocos sectores y agentes, capaces de enfrentar en mejor forma esta multiplicación de la incertidumbre.

Por otra parte, es indudable que los diversos agentes productivos en las economías de la región enfrentaron en condiciones desiguales los cambios y el alza de la incertidumbre que los enmarca. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por fuertes asimetrías de información entre agentes productivos. Estos fenómenos introducen apreciables diferencias en cuanto al conocimiento y a las prácticas de articulación con los mercados externos, al acceso al financiamiento (en especial a largo plazo) y a los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De esto han derivado respuestas muy disímiles en el conjunto del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región y sobre todo, originado una excesiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.

Así, junto con el pobre desempeño en materia de productividad agregada la evolución de cada sector de actividad económica fue diferente, como se aprecia en el gráfico 2.10. La tasa media anual de productividad laboral en el sector primario exhibió un fuerte 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 en los años noventa y ambas son resultado directo de las reformas económicas. De hecho, en ese período se produjo un inusitado desarrollo del potencial minero. Las reformas se basaron en los supuestos de que la incorporación y la difusión del progreso técnico eran imprescindibles para impulsar el desarrollo del sector y de que, dados los avances tecnológicos registrados desde 1970, era necesaria una elevada participación de la inversión privada, especialmente extranjera. Estas reformas, si bien ratificaron el dominio del Estado sobre los recursos, redujeron su protagonismo empresarial, así como los ingresos fiscales provenientes de la actividad, como consecuencia de la instrumentación de diversos programas de estímulo a los inversionistas privados.

Gráfico 2.10
**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, 1999, actualizado por CEPAL.

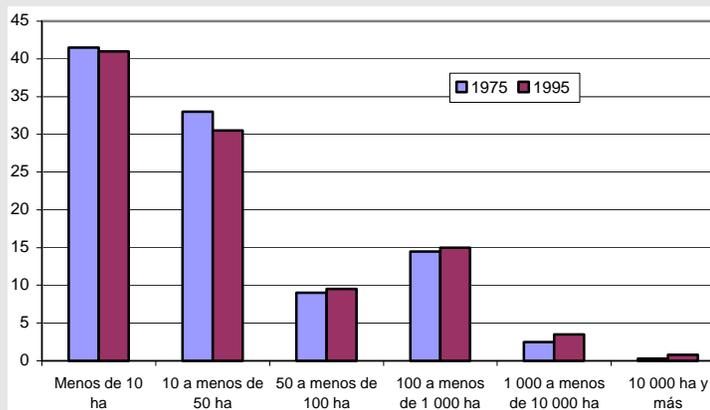
A raíz de las reformas económicas, las actividades agrícolas experimentaron importantes cambios en su estructura, productividad y competitividad, lo que afectó la rentabilidad relativa de los diferentes productos. La apertura de la economía y la desregulación de los mercados se tradujeron en una modificación de las canastas de producción y exportación 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 en la agricultura redujo la heterogeneidad entre sectores, ya que en esa actividad se registra, en promedio, el menor nivel relativo de productividad laboral. En sentido contrario, operó el hecho de que se verificaran oportunidades muy desiguales para elevar la productividad agrícola en cada país, de acuerdo con el tamaño de las explotaciones y el acceso a insumos y recursos por parte de los productores. Los sectores más modernos y capitalizados estuvieron en condiciones de introducir innovaciones tecnológicas, mayores grados de mecanización y de orientar su producción hacia las actividades más prometedoras. En cambio, los pequeños productores sufrieron un estancamiento y, en muchos casos, un retroceso, debido a sus dificultades para acceder al crédito, la tecnología y a los mercados, así como a su concentración en cultivos tradicionales, que compiten con las importaciones. Al igual que en otros ámbitos productivos, la dinámica del sector exhibe marcadas asimetrías en cuanto al comportamiento de los agentes en respuesta a las señales económicas y a los cambios institucionales pertinentes. En el recuadro 2.1 se ilustra lo anterior para el caso de Brasil.

Recuadro 2.1
EVOLUCIÓN DEL EMPLEO Y DE LA PRODUCTIVIDAD, SEGÚN TAMAÑO DE LOS ESTABLECIMIENTOS AGRÍCOLAS, 1975 Y 1995

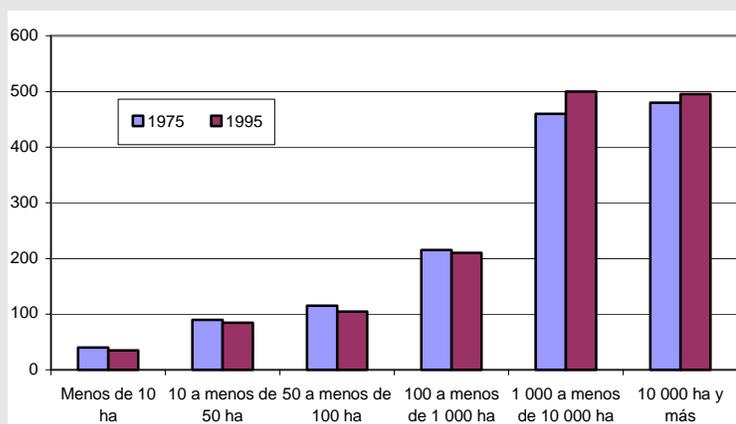
La disponibilidad de cifras censales en Brasil permite establecer una aproximación a la heterogeneidad estructural en el sector agrícola. En efecto, más del 40% del empleo se concentra en unidades productivas de menos de 10 hectáreas y casi tres cuartas partes en establecimientos de menos de 50 hectáreas, con una leve baja en ambos casos entre 1975 y 1995.

PARTICIPACIÓN EN EL EMPLEO AGRÍCOLA



La productividad laboral, medida en términos del valor de la producción por persona ocupada, se eleva a medida que aumenta el tamaño de los establecimientos. Así, tomando como referencia el valor promedio para todos los establecimientos igual a 100, la productividad laboral en los establecimientos que ocupan a más de 1.000 personas es casi cinco veces más alta.

PRODUCTIVIDAD LABORAL
(Total de establecimientos=100)



Cabe destacar, asimismo, que entre 1975 y 1995, la productividad laboral se elevó en las unidades productivas más grandes (más de 1.000 hectáreas), al tiempo que se redujo en las demás. En los estratos más pequeños (menos de 50 hectáreas) esta reducción fue simultánea con un descenso de su participación en el empleo total, mientras que en los estratos intermedios (más de 50 hectáreas y menos de 1.000) ocurrió lo contrario, es decir, el aumento de participación en el empleo se acompañó de una menor productividad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de los censos agropecuarios de Brasil de 1975 y 1995.

En términos de los efectos del aumento de productividad en la agricultura, se pueden identificar dos patrones de convergencia rural-urbano entre los países de la región (véase el cuadro 2.4). El primero, representado por Argentina, Uruguay y Chile, se caracteriza por una convergencia

ascendente entre la productividad agrícola y no agrícola. Predominan factores positivos en la evolución rural-urbana, vinculados con una mayor convergencia tecnológica y de niveles de vida. El segundo patrón, corresponde sobre todo a los países del área andina y centroamericana, con la excepción de Costa Rica. En éstos, el aumento de la productividad agrícola va acompañado de una disminución de la productividad no agrícola, lo que refleja un incremento de la informalidad urbana como consecuencia de las migraciones del campo a la ciudad. Costa Rica y República Dominicana, cuya productividad no agrícola es inferior al promedio regional, apuntan al primer patrón identificado. Por su parte Brasil, Colombia, México y Venezuela comparten rasgos del segundo patrón.

Cuadro 2.4
**AMÉRICA LATINA: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA AGRÍCOLA
 Y NO AGRÍCOLA, 2000**
 (En dólares constantes de 1995)

	Productividad no agrícola bajo el promedio regional de 10.574 dólares/PEA en 2000					Productividad no agrícola sobre el promedio regional de 10.574 dólares/PEA en 2000				
	Crecimiento anual de la productividad de 1990 a 2000 y productividad en 2000					Crecimiento anual de la productividad de 1990 a 2000 y productividad en 2000				
	Agrícola		No agrícola			Agrícola		No agrícola		
	Tasa	Dólares	Tasa	Dólares	Tasa	Dólares	Tasa	Dólares	Tasa	Dólares
Productividad agrícola sobre el promedio regional de 3.307 dólares/PEA en 2000	Costa Rica	3,2	5 254,6	0,9	10 114,5	Argentina	2,9	9 461,2	1,8	18 906,1
	Venezuela	2,0	4 856,8	-1,1	7 798,5	Uruguay	2,3	7 807,4	1,7	13 688,7
	Brasil	4,4	4 594,5	-0,2	10 268,6	Chile	4,2	5 084,0	3,4	15 890,3
	Colombia	1,4	3 641,9	-0,9	5 726,7					
	R. Dominicana	5,3	3 361,4	2,3	5 056,3					
Productividad agrícola bajo el promedio regional de 3.307 dólares/PEA en 2000	Paraguay	-0,1	3 062,4	-2,0	4 661,7	México	1,2	2 265,2	-0,1	14 260,8
	Panamá	2,2	2 741,6	1,3	9 141,5					
	Nicaragua	5,4	2 305,8	-2,1	993,6					
	Perú	4,0	1 914,2	0,2	8 132,1					
	Guatemala	0,8	1 881,8	-0,1	6 357,5					
	El Salvador	0,2	1 701,8	0,4	5 051,9					
	Ecuador	0,7	1 659,6	-2,3	4 363,2					
	Honduras	1,5	1 150,0	-1,8	2 263,4					
	Bolivia	0,9	755,5	0,8	3 593,6					
	Haití	-2,4	339,7	-4,0	2 234,2					

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países para el PIB total y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), sobre la base de AGROSTAT para distribución de la población económicamente activa.

Nota: PEA: población económicamente activa.

En el caso del sector secundario (industria manufacturera y construcción) se aprecia que, después de un largo período de estancamiento con altibajos, la productividad laboral se aceleró en el período 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 que en las manufacturas.

En la industria manufacturera también se advierten comportamientos diferenciados según ramas de actividad y, sobre todo, la escala de las unidades productivas. En primer lugar, la descomposición diferencial-estructural (*shift share*) del cambio en la productividad laboral del sector en el período 1990-2001 (igual a 100) permite apreciar que éste se explica casi enteramente por el incremento de la productividad laboral de las distintas ramas a nivel de tres dígitos de la clasificación industrial uniforme (105,5). Aunque de mucho menor incidencia, el signo de los cambios estructurales, estático (0,6) y dinámico (-6,1), indica que la absorción de empleo fue mayor

en las ramas que tenían los niveles de productividad laboral más elevados en 1990 (cambio estático positivo) y que las que más incrementaron su productividad laboral redujeron el empleo en el período 1990-2001 (cambio dinámico negativo).¹⁰

En segundo término, la productividad relativa respecto de la frontera internacional del sector manufacturero formal ha aumentado, aunque probablemente sólo de manera muy leve.¹¹ Cuando se ordenan las ramas manufactureras por su contribución al valor agregado del sector y según la tasa de cambio de la productividad relativa respecto de Estados Unidos, el coeficiente de correlación de rango del conjunto de las ramas es positivo (0,47). Esto indica que aumentaron su participación en el valor agregado de la industria manufacturera las ramas que más se han acercado a la frontera tecnológica, es decir, aquellas que, en el período 1990-2001, lograron reducir la brecha de productividad laboral con Estados Unidos. Cuando se excluyen las ramas 383 y 382 (maquinaria eléctrica y no eléctrica), la correlación de rango se eleva considerablemente (0,72). La razón estriba en que ambas ramas, que ganaron ponderación en el valor agregado de la industria manufacturera de la región, también exhibieron un aumento de la brecha de productividad con Estados Unidos, como consecuencia del notable incremento de la productividad que dichas ramas registraron en ese país.¹²

En tercer lugar, se observan importantes diferencias en la productividad laboral de las pequeñas y medianas empresas cuando se las compara con las empresas manufactureras más grandes (véase el cuadro 2.5). Aunque la definición de pequeña y mediana empresa varía considerablemente de país a país, el promedio simple de su productividad laboral no alcanza a la mitad (44,7%) de los valores correspondientes a las grandes empresas. Como su participación en el empleo manufacturero es de 39,7%, su menor productividad relativa incide de manera importante en la productividad media del sector manufacturero. Asimismo, se observa una amplia dispersión en torno a estos promedios, aunque ello está explicado, en buena medida, por la variabilidad del límite inferior utilizado en cada caso para definir a las pequeñas empresas.

Si bien la productividad relativa de las pequeñas y medianas empresas respecto de las más grandes en América Latina (44,7%) no difiere muy significativamente de la relación que se registra en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que asciende al 54%, sobre todo si se considera que la definición en esta última incluye hasta 250 personas ocupadas, cabe destacar algunas diferencias que dificultan la comparación. Por una parte, las obvias distancias en términos de valores absolutos y, por otra, la diferencia en los universos considerados, ya que la definición en los países de la OCDE incluye a las microempresas, cosa que no ocurre en los países de la región. De hecho, una de las características estructurales de las economías de América Latina y el Caribe es la presencia de un número muy considerable de microempresas manufactureras que integran habitualmente el sector informal de la economía. El gráfico 2.11 muestra no sólo la apreciable diferencia de productividad laboral entre las empresas manufactureras formales e informales, sino también que ésta se ha ampliado desde 1980 y, en especial, durante los años noventa. De manera similar a lo ocurrido en la agricultura, en el sector manufacturero se

¹⁰ El análisis diferencial-estructural (Timmer y Szirmai, 2000) permite descomponer el cambio en la productividad agregada en tres componentes: uno que corresponde a la dinámica de la productividad de las distintas ramas, ponderado por su participación en el empleo del año inicial; otro que recoge los cambios en la participación en el empleo entre los años inicial y final, ponderado por la productividad del año inicial (cambio estructural estático) y, un tercero, que resulta de la evolución de la productividad de cada rama, ponderada por los cambios en la estructura del empleo entre el año inicial y el final (cambio estructural dinámico).

¹¹ A nivel de las distintas ramas, la reducción de la brecha tecnológica está mucho más vinculada a la expansión de la producción en los respectivos sectores que a una convergencia ascendente motivada por el proceso de reformas económicas. Así, por ejemplo, la producción de automóviles, que continuó operando bajo esquemas de protección selectiva, registró un ascenso de la productividad de magnitud similar al de las actividades de exportación de manufacturas que hacen un uso intensivo de recursos naturales. Por el contrario, las ramas industriales que compiten con las importaciones tuvieron un desempeño insuficiente y fueron desplazadas (Katz y Stumpo, 2001).

¹² Cabe destacar la notable expansión de la inversión en las ramas de maquinaria eléctrica y electrónica en la industria de Estados Unidos, que en el período 1992-2000 se incrementó a una tasa media anual del 11% (Ryd, 2003).

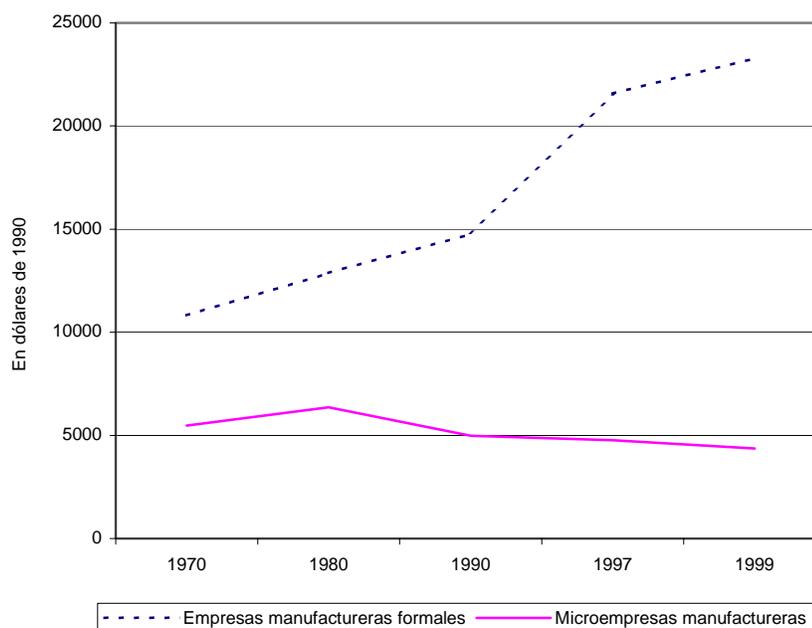
observa un aumento de la heterogeneidad interna, como consecuencia de la desigualdad de las oportunidades con las que cuentan las empresas para afrontar los desafíos de la apertura económica.

Cuadro 2.5
**AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): DESEMPEÑO RELATIVO DE LAS PYMES Y
LAS GRANDES EMPRESAS INDUSTRIALES**
(En porcentajes)

País	Tamaño de la empresa	Año	Productividad relativa pyme/grande	Empleo en las pymes como porcentaje del empleo total
Argentina	6-100	1993	56,6	44,6
Brasil	10-99	2000	41,1	32,2
Chile	10-199	1996	37,6	22,1
Colombia	1-199	1996	45,2	52,2
Costa Rica	31-100	1996	73,0	13,2
Ecuador	10-99	1996	39,8	37,7
México	16-250	1993	56,1	44,6
Perú	11-200	1994	25,4	52,5
Uruguay	5-99	1995	47,8	57,9
Venezuela	5-100	1995	24,5	39,5
América Latina (Promedio simple)	10-145		44,7	39,7
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	0-250	1999	54,0	58,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos sobre las pymes industriales.

Gráfico 2.11
**AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA HETEROGENEIDAD
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA**
(Promedio simple de los países)



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

Nota: Calculado sobre la base de la información de 6 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay) que, en conjunto, representan el 87% del PIB de la industria manufacturera de la región.

Por último, la productividad laboral en el sector terciario sufrió un brusco descenso durante los años ochenta (-2,6% anual), seguido de una recuperación en el período 1990-2002 (2,6% anual). Este es el resultado de dos tendencias contrapuestas. Por una parte, en los años noventa se registraron amplias reestructuraciones, tanto en los servicios públicos como en el sector financiero, en consonancia con los procesos de privatización e inversión extranjera. Estas reestructuraciones estuvieron asociadas a importantes procesos de expansión y racionalización de personal de las empresas privatizadas, por parte del sector público antes de la venta o del sector privado después de la compra. Por otra parte, como consecuencia de la subcontratación, los servicios a las empresas también se expandieron considerablemente (CEPAL, 2004c). Por lo tanto, el incremento de la productividad laboral después de 1990 se explica mayormente por estos procesos. El resto de los servicios mantuvo la tendencia descendente de su productividad que se inició en 1980. Siete de cada diez nuevos puestos de trabajo en los años noventa se generaron en el sector informal urbano (OIT, 2000).

En cuanto al panorama global, corresponde señalar algunos cambios notables en la evolución de los principales grupos empresariales. En primer lugar, el que corresponde a las grandes empresas de capital estatal, privadas nacionales y empresas transnacionales. La toma de posición estratégica por parte de estas últimas ha estado sustentada en motivaciones diversas. En algunos casos, primó el acceso a recursos naturales, a partir de los cambios institucionales en el trato acordado a la inversión extranjera, especialmente en Chile y algunos países de la Comunidad Andina. Respecto de las manufacturas, se advirtieron dos patrones: por una parte, la ampliación de la capacidad de los sectores en los que ya operaban, para aprovechar la expansión de los mercados resultante de los procesos de integración en la región y, por otra, el inicio de actividades en sectores exportadores, con destino al mercado de Estados Unidos, especialmente en México y algunos países de Centroamérica y el Caribe. Por último, figura la enérgica ocupación de los mercados y aprovechamiento de las oportunidades creadas por los procesos de privatización en las áreas de los servicios básicos, principalmente en los sectores de las telecomunicaciones y la energía. Por consiguiente, a lo largo de los años noventa se amplió considerablemente la participación de las empresas transnacionales en el segmento de las 1.000 mayores empresas de la región (véase el cuadro 2.6).

En efecto, las empresas transnacionales incrementaron su participación en las ventas del 29,9% en el trienio 1990-1992 al 41,6% en 1998-2000, mientras que las empresas estatales redujeron la suya del 32,5% al 17,1% entre los mismos trienios. La participación en las ventas de las empresas privadas nacionales osciló en torno al 40% entre principios y fines de los años noventa. Si se consideran las actividades específicas, se aprecia que las empresas transnacionales se concentraron en los servicios (especialmente telecomunicaciones, comercio y energía), las manufacturas (en particular, el equipo eléctrico y electrónico, la industria automotriz y de autopartes y la química y farmacia) y aumentaron su participación en el sector del petróleo y minería, en el que todavía existe una marcada presencia de las empresas estatales (62,5% de las ventas en 1998-2000). A su vez, las empresas privadas nacionales concentraron su participación en el sector manufacturero (agroindustria, metal mecánica, petroquímica, cemento, celulosa y papel y otras manufacturas), así como en la construcción, el comercio y los servicios de transporte.

La evolución de las empresas más 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, como consecuencia de 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 la tendencia al aumento del empleo informal, que pasó de algo más del 30% del empleo en 1980 al 43% en 1990 y al 48,4% a fines de los años noventa. Quizás uno de los rasgos distintivos del último período haya sido la acentuación del empleo informal en las áreas urbanas, en las que su participación se elevó cinco puntos porcentuales, el equivalente a 20 millones de personas (CEPAL,

2001b). Aparte de la mencionada migración del campo a la ciudad en algunos países, es muy posible que el incremento del empleo informal en las áreas urbanas esté vinculado a los intensos procesos de reestructuración productiva que supusieron las reformas de los años noventa. Es decir, que en este caso se trataría de un traslado del sector formal al sector informal urbano de quienes carecieron de los recursos y las condiciones para aprovechar las oportunidades y sortear las restricciones del nuevo ordenamiento económico.

Cuadro 2.6
AMÉRICA LATINA (10 PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE LAS 1.000 MAYORES EMPRESAS EN LAS VENTAS DE CADA SECTOR, SEGÚN PROPIEDAD, 1990-1992; 1994-1996; 1998-2000
 (En porcentajes del total)

Sectores/Propiedad	1990-1992 ^a			1994-1996			1998-2000		
	EE	PN	EP	EE	PN	EP	EE	PN	EP
Sector primario	19,3	6,3	74,5	19,3	14,5	66,2	19,7	17,9	62,5
Minería y petróleo	19,3	6,3	74,5	19,3	14,5	66,2	19,7	17,9	62,5
Manufacturas	48,6	45,4	6,0	53,5	44,9	1,6	55,0	44,8	0,3
Agroindustria	31,3	66,6	2,1	36,6	62,9	0,6	44,2	55,8	---
Automotor y de autopartes	87,0	12,3	0,7	90,5	9,5	---	83,4	16,6	---
Equipo eléctrico y electrónico	68,6	30,1	1,3	89,6	9,5	0,9	84,4	15,0	0,6
Industria metalmeccánica	9,8	57,7	32,5	15,9	73,4	10,7	30,0	70,0	---
Química y farmacia	77,5	21,4	1,1	79,1	20,9	---	71,3	28,7	---
Petroquímica	37,4	47,7	14,9	22,5	75,8	1,7	21,8	78,2	---
Industria del cemento	16,4	83,7	---	31,2	68,8	---	24,6	75,4	---
Celulosa y papel	11,2	79,4	9,3	18,0	82,0	---	19,4	80,6	---
Otras manufacturas ^b	33,0	67,0	---	28,4	71,6	---	27,2	69,9	3,0
Servicios	10,2	53,0	36,8	19,3	54,0	26,7	36,9	49,7	13,4
Comercio	13,3	84,4	2,3	22,9	75,5	1,6	37,1	60,9	2,0
Telecomunicaciones	22,5	38,1	39,5	38,1	17,9	44,0	59,4	36,1	4,5
Electricidad	0,2	6,3	93,5	11,7	20,3	68,0	34,7	18,4	46,9
Servicios de transporte	7,1	63,5	29,3	4,8	76,7	18,4	16,8	79,5	3,6
Construcción	10,3	89,7	---	---	100,0	---	6,8	93,2	---
Servicios públicos	---	---	100,0	---	27,2	72,8	10,4	8,2	81,4
Otros servicios ^c	16,9	83,1	---	11,0	86,4	2,6	18,6	79,2	2,2
Todos los sectores	29,9	37,7	32,5	35,5	42,7	21,9	41,6	41,3	17,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información proporcionada por el Departamento de Estudios de *América economía* e información de otras fuentes financieras: *Exame* (Brasil); *Mercado* (Argentina); *Expansión* (México); *Semana* (Colombia); *Estrategia* (Chile); e información de las memorias y balances públicos de las empresas.

Nota: EE: empresas extranjeras; PN: privados nacionales; EP: empresas públicas.

^a La muestra comprende 800 empresas.

^b Incluye cuero y calzado, maquinarias y equipos, caucho y plásticos, fotografía, editorial, vidrio e industria textil.

^c Incluye turismo.

No cabe mayor duda de que, lo anterior ha traído aparejada una ampliación de la heterogeneidad estructural de las economías de América Latina y el Caribe y que los cambios ocurridos han tenido efectos diferenciados en los agentes económicos. El temprano interés de la CEPAL por este tema también indica que el problema no es nuevo, aunque pueda haber adquirido facetas inéditas (Pinto, 1976). En todo caso, resulta primordial encontrar la forma de enfrentar, en la actualidad, estas tendencias de las economías de la región, objetivo al que se aboca este estudio. En la próxima sección, tras algunas consideraciones sobre el proceso de desarrollo productivo en una economía abierta, que articula los temas tratados en los demás capítulos, se proponen algunos lineamientos estratégicos para motivar la reflexión en los países de América Latina y el Caribe acerca de los desafíos del desarrollo contemporáneo.

II. Lineamientos estratégicos de desarrollo en economías abiertas

En América Latina y el Caribe se ha mostrado un interés, hondo y persistente, por los mecanismos del desarrollo económico y las políticas públicas para promoverlo, proceso que la CEPAL ha acompañado desde su creación, hace ya más de medio siglo. En varias ocasiones pareció haberse alcanzado un consenso sobre sus orientaciones fundamentales. Sin embargo, cada ensayo, con sus éxitos y fracasos, terminó planteando nuevas preguntas más que confirmando anteriores certezas.

Por cierto, ha habido aprendizaje y evolución en lo que respecta a los criterios analíticos para formular e instrumentar políticas, ya que la experiencia ha dejado lecciones significativas en varios temas relevantes. No obstante, cabe señalar que, después de décadas de atención al tema del desarrollo económico, no existe un planteamiento, cabal y preciso, acerca de la manera en la que se disparan y sostienen procesos de crecimiento económico y progreso social, aunque se han reconocido muchos de los obstáculos que los dificultan. Señal de que se trata de fenómenos complejos, que difícilmente se presten a interpretaciones basadas en causas simples y únicas (Adelman, 1999).

Hoy, el tema del desarrollo de los países de la región, con todas las diferencias entre países que cabe reconocer desde el inicio, se plantea en un marco relativamente común de apertura al exterior. La economía mundial se caracteriza, a su vez, por una globalización de la producción y de los mercados cada vez mayor, que ha dado lugar a inéditos procesos de cambio en varias dimensiones, cuyos rasgos más relevantes han sido examinados en el capítulo 1.

En esta sección, a partir de algunas reflexiones sobre el proceso de desarrollo económico, y después de analizar sus componentes principales, se presentan los lineamientos estratégicos de intervención pública que la CEPAL estima necesarios para corregir ciertas falencias del pasado inmediato y potenciar el crecimiento de los países de la región.

1. Características del proceso de desarrollo económico

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 trabajos 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 cuales parece difícil efectuar extrapolaciones mecánicas.

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, con 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, 2002b).¹³

Esta evolución difícilmente siga un sendero trazado de antemano en todos sus detalles. Es más probable que el éxito de una economía dependa de cómo 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 debería adaptarse según las circunstancias.¹⁴ Aunque es muy importante que exista una estrategia de desarrollo, que los agentes de la economía tengan en cuenta para organizar sus decisiones y orientar la asignación de recursos, es probable que, debido a la complejidad del problema, 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 a través de la introducción de nuevas actividades y formas de producción, es difícil que exhiba una evolución continua, con un 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 dependerá de cómo se afrontan y procesan esas oscilaciones, tensiones y rupturas, es decir en última instancia, de cuán sólida se muestre 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). La existencia de estos efectos, razonablemente documentados 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, 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 e 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

¹³ La definición de innovaciones utilizada por Schumpeter (1961), o combinaciones nuevas en su terminología, incluyen: 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.

¹⁴ La manera en que algunas economías de Asia y del norte de Europa cambiaron su patrón de especialización son casos particularmente destacados de adaptación. Por cierto, eso no implica que la evolución productiva actual de los países de América Latina y el Caribe pueda o deba reproducir una evolución que data de décadas atrás.

disyuntivas, que difícilmente tengan solución en abstracto, sin contemplar los problemas y condiciones de la economía (CEPAL, 1990).¹⁵ Una perspectiva estructural, es decir, concreta y no dogmática, parecería ser el enfoque apropiado.

2. Los componentes principales del proceso de desarrollo

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.¹⁶ 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 el sendero de acumulación del capital físico (natural y construido), del capital humano, del capital conocimiento imbuido en 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 crecimiento del conjunto de los factores productivos. En cada momento habrá disyuntivas dadas por las restricciones de presupuesto, que repercutirán sobre las políticas públicas.¹⁷

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 muy heterogéneos. Cuando se abren las respectivas cajas negras, para aludir al modo en que Fajnzylber (1990) se refirió a la tecnología, se agrega mayor complejidad al análisis pero, recién entonces, se empieza a tratar con cosas concretas, es decir, que son materia de decisiones específicas. Así, 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.¹⁸

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, en el marco de referencia que proveen el 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). Al mismo tiempo, es posible dar una cierta perspectiva a temas que han sido materia de intensas discusiones, entre otros, la interacción del proceso de crecimiento y de la inserción internacional de la economía.

¹⁵ Se plantea una disyuntiva, por ejemplo, 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.

¹⁶ En este sentido, cabe referirse al planteo de Adam Smith acerca de la “riqueza de las naciones”, que presupone que la unidad de análisis pertinente es la economía de un país, no representable como agregado de actividades o agentes individuales.

¹⁷ Por mencionar un ejemplo: la elección (*trade-off*) entre los incentivos a la inversión física mediante impuestos bajos y la provisión de servicios públicos en cantidad y calidad no se resuelve en términos generales sino estableciendo un cálculo de costos y beneficios, adaptado al cada caso específico.

¹⁸ Las acciones privadas y las políticas públicas se refieren a actividades, productos y comportamientos particulares. Cuando se contemplan las restricciones de presupuesto, surgen disyuntivas prácticas, esto es, la necesidad de determinar, por ejemplo, qué contribuye más al crecimiento (si de eso se trata): la expansión de la matrícula secundaria o un nuevo politécnico para formar ingenieros que trabajarán en la frontera tecnológica.

a) Macroeconomía, inversión y crecimiento sostenible

En primer lugar, vale 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 nivel 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, los altibajos de la percepción que tienen los agentes, públicos y privados, del crecimiento de tendencia pueden tener consecuencias macroeconómicas de primer orden. La restricción presupuestaria determina que la capacidad de gasto de los agentes depende 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 (véase el capítulo 3).

El sistema financiero cumple una función clave en la conciliación de los ingresos y gastos intertemporales de los agentes productivos. Con tal propósito, es esencial desarrollar instrumentos financieros para la gestión de riesgos, que permitan hacer frente a las necesidades de un sistema productivo heterogéneo y, al mismo tiempo, financiar proyectos de inversión a largo plazo. Por otra parte, este sistema, por medio del acelerador financiero, tiende a amplificar los efectos macroeconómicos de los diversos choques que enfrenta la economía y, por lo tanto, a acentuar la frecuencia y amplitud del ciclo económico. Mitigar estos efectos mediante políticas financieras y una adecuada regulación contracíclica, así como a través de la profundización financiera es un requisito muy relevante para las economías en desarrollo.

La correlación entre estabilidad macroeconómica y crecimiento se articula en torno a la dinámica del proceso de ahorro e inversión. En los procesos de desarrollo exitosos se ha verificado un incremento significativo del acervo de capital físico y de la productividad, sustentado por un ascenso del coeficiente de inversión.¹⁹ Pero el acervo de capital físico es también una variable heterogénea. Así el debate reciente sugiere 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 importante efecto de esta última en la productividad de las empresas y la competitividad sistémica de la economía y, por ende, en el crecimiento, los gobiernos han buscado garantizar su provisión. En las actuales circunstancias, ésta se basa en una combinación pública y privada, en la cual la estabilidad macroeconómica y la regulación pública son fundamentales. La expansión y el sostenimiento de la capacidad productiva de la economía no sólo requiere conservar y expandir el capital construido, 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 (véase el capítulo 4).

b) Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo

En segundo término, la idea de que el desarrollo se vincula con un proceso persistente de aumento de la productividad nada dice, en principio, respecto del patrón de inserción internacional de la economía. Sin embargo, las economías más productivas muestran capacidad para aumentar sus exportaciones y, asimismo, las de productos con mayor grado de elaboración y contenido tecnológico. Si bien las relaciones económicas internacionales son asimétricas, parece difícil que economías como las de América Latina y el Caribe 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

¹⁹ 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.

procedimientos de producción. 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. Para obtenerlos se debe recurrir, de manera amplia y fluida, a la producción del resto del mundo.

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 no triviales. Pero estos no pueden enfrentarse rechazando la integración al mundo, ni abriendo la economía indiscriminadamente. El objetivo fundamental debería ser la mejora de la calidad de la inserción internacional, mediante diversificación de las exportaciones en función de destinos y productos, la incorporación de mayor valor agregado y conocimientos y el perfeccionamiento de la diplomacia comercial para lograr acceso a los mercados de varios países (véase el capítulo 5).

Al mismo tiempo, 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 éste.²⁰ El aumento de las exportaciones abarca distintos aspectos. El primero, cuantitativo, se refiere a la generación 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 endeudamiento excesivo, que fuercen 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. En una economía que se desarrolla, la configuración de las exportaciones probablemente irá variando hacia productos más complejos y elaborados. Este proceso, que suele ser gradual, es un síntoma del desarrollo más que un impulso del mismo.

De tal manera, parte del aprendizaje propio del desarrollo consiste en la habilidad para producir competitivamente bienes que antes se compraban al exterior. Como este aprendizaje puede resultar de la experiencia de hacer, es posible que, en situaciones concretas, y con un adecuado manejo de los conocidos problemas de incentivos, sean pertinentes mecanismos de fomento a la industria incipiente y procesos de prospección, transferencia, adaptación, difusión y creación de tecnología mediados por acciones de política pública.²¹ Esta modalidad de sustitución de importaciones parece ser inherente al crecimiento. Esto requiere niveles de ahorro e inversión sostenidos, incluidas las oportunidades que pueden provenir de la demanda interna, complementados con políticas públicas que fortalezcan las conductas de acumulación privadas mediante acciones orientadas al desarrollo de los sistemas nacionales de innovación (véase el capítulo 6).

La calidad de las exportaciones contribuye de otras maneras a la mejora de la capacidad productiva. 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. Vale la pena destacar que no es el grado de elaboración de las exportaciones lo que determina la repercusión sobre el crecimiento, sino el efecto de este progreso 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 articulaciones entre empresas (véase el capítulo 7).

²⁰ No debería sorprender que el producto crezca menos que las exportaciones, en especial durante períodos en que la economía se abre al exterior. Esta relación numérica no reduce la importancia de las exportaciones para sostener el producto y el gasto agregados.

²¹ 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.

Dada la dotación de factores de las economías de la región, parece normal que una parte importante de las exportaciones haga un uso intensivo de recursos naturales. Ese patrón de exportaciones parece compatible con un proceso de desarrollo, si los fondos provenientes de la venta de la producción primaria se destinan a ampliar la capacidad de producir bienes y las habilidades para diversificar y hacer más compleja la oferta. Cuando se hace referencia a esos aspectos sectoriales, no se trata de sugerir la conveniencia de intervenciones detalladas. El desafío es encontrar la combinación de instrumentos de política y de contenidos 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 que se tiene, mientras se reconoce que, a lo largo del trayecto, irán cambiando problemas, oportunidades y restricciones. La decisión principal no reside en intervenir mucho o poco, sino en que las intervenciones contribuyan a enfrentar las restricciones concretas en materia de expansión. Es decir, 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 apropiados (véase el capítulo 8).

c) Mercado laboral, protección social y capital humano

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, 2001). La trayectoria laboral basada en el “empleo de por vida” ha sido reemplazada por frecuentes cambios de ocupación, empresa y requisitos de calificación. Las nuevas tecnologías y procesos de trabajo exigen cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad y menos especialización. De allí la necesidad de, por una parte, desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, para dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permita adaptarse mejor a nuevos empleos y, por otra, de evitar que los costos de una mayor flexibilidad del mercado de trabajo recaigan enteramente sobre los trabajadores. Se requiere avanzar hacia la flexibilidad con protección social, en un marco de manejo fiscal responsable (véase el capítulo 9).

En contextos caracterizados por crecientes niveles de innovación y conocimiento, la educación prefigura el destino de personas y sociedades. Los cambios generados por la globalización y los patrones productivos que hoy rigen en el mundo obligan a formar recursos humanos capaces de participar en los nuevos modos de interactuar, trabajar, producir y competir. De tal manera, la educación es un requisito, tanto para que las personas puedan acceder a los beneficios del progreso, como para que las economías estén en condiciones de garantizar un desarrollo sostenido, gracias a una competitividad basada en el uso más intensivo del conocimiento. Esto incluye mejorar las tasas de graduación en el nivel secundario, adaptar el sistema educativo a las necesidades del mercado de trabajo y reducir las brechas internacional y social en lo relativo al uso de la informática (véase el capítulo 10). La educación tiene considerables efectos potenciales a largo plazo en materia de equidad, pero la condición para que estos se materialicen es que haya una dinámica generación de empleos de calidad. En este sentido, educación y empleo constituyen la llave maestra del desarrollo económico con equidad social (CEPAL, 2000a).

d) Gobernabilidad y desarrollo institucional

En cuarto término, la relación entre el diseño y funcionamiento de las instituciones y el desarrollo económico es recíproca. Algunas instituciones básicas del sistema económico permiten que los agentes aprovechen, con razonable confianza, las oportunidades productivas que se presenten en la economía.²² Al mismo tiempo, el tipo y la calidad de las instituciones también están

²² Rodrik y Subramanian (2003) establecen una distinción interesante entre tipos de instituciones. Las instituciones básicas serían las que crean el mercado, sin las cuales este no existiría o funcionaría mal. Sin embargo, el desarrollo económico a largo plazo requiere otros grupos de instituciones, esto es, las que regulan ciertos mercados (con presencia de externalidades, economías de escala

en función del desarrollo económico, tanto por la progresiva complejidad de la economía como por la mayor disponibilidad de recursos. Más importante todavía, 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, que se ve prometedor.²³ Una perspectiva acerca de las posibilidades de desarrollo permite identificar prioridades y definir intereses de modo que el motivo de ciertas acciones o cambios institucionales se vuelve evidente y su instrumentación se facilita.²⁴ Por lo tanto, no se trata solamente de que el desarrollo económico exige cambios institucionales sino también que las instituciones cruciales están en función de la trayectoria de crecimiento esperado (véase el capítulo 11).

Por otra parte, más allá de la mayor o menor profundidad de las acciones de reforma, el funcionamiento institucional depende de experiencias y aprendizajes que, además, necesitan de una perspectiva a mediano plazo.²⁵ Uno de los requisitos es, ciertamente, la estabilidad macroeconómica, es decir, que se logre una correspondencia aproximada 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 dé lugar a situaciones de crisis y, al mismo tiempo, es más verosímil que haya una buena asignación de inversiones, incluidas las orientadas al desarrollo de capacidades y reputación, que tienden a fortalecer a las instituciones.

El regionalismo abierto, en los términos propuestos por la CEPAL (1994), es una opción que puede moderar algunos de los dilemas anteriormente mencionados en materia de competencia en la economía global. En efecto, las cuatro uniones aduaneras imperfectas que existen en la región se tradujeron, en los años noventa, en la creación de comercio intrarregional y potencial de cooperación en varios frentes. Sin embargo, hacia fines del decenio, dichos procesos se estancaron, al tiempo que algunos países (primero México y después Chile) comenzaron a privilegiar los tratados de libre comercio para asegurar el acceso a ciertos mercados de países desarrollados y en desarrollo. Debido a los cambios en la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas, otros países (los centroamericanos y algunos de la comunidad andina) están adoptando 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 el último caso, la vigencia del bloque se vería profundamente afectada (véase el capítulo 12).

3. Algunos lineamientos estratégicos de la intervención pública

Cualquier planteamiento dirigido a la región de América Latina y el Caribe tiene, como punto obligado de partida, el reconocimiento de grandes diferencias entre los países que la integran y la necesidad de respetar sus singularidades. No obstante, los países de la región comparten algunas características comunes, que alientan a una reflexión de conjunto, sin olvidar que se trata de principios generales que requieren de un importante esfuerzo complementario para adecuarlos a las circunstancias específicas de cada país. En esencia, la labor consiste en definir una “carta de

información imperfecta); las que garantizan la estabilidad macroeconómica (instituciones cambiarias, monetarias y fiscales); y las que confieren legitimidad social (sistemas de protección social, seguros de desempleo y fondos sociales).

²³ El caso de los países de Europa oriental y su adopción de instituciones afines con la Unión Europea es un claro ejemplo. También el de Argentina, en la segunda mitad del siglo XIX, cuando los actores tuvieron bien presentes las oportunidades y demandas específicas vinculadas con la dotación de recursos del país y de sus condiciones de inserción internacional.

²⁴ Así, el argumento "se sabe que la acumulación de capital humano contribuye decisivamente al crecimiento y, por lo tanto, deben destinarse más recursos a la educación" sería más débil que uno que señalara "para abastecer la demanda de técnicos que genera nuestra pujante industria de software hace falta urgentemente ampliar y mejorar las actividades de formación en ese campo".

²⁵ Dixit (2004) sostiene que la mejor estrategia no es tratar de reproducir las instituciones de los países desarrollados sino más bien modificar aquellas de las que, en cada caso, se dispone.

navegación” que articule políticas públicas en diversos ámbitos, mientras se toma en consideración la situación específica por la que se transite.

En primer lugar, la inconformidad con los resultados de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento económico y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la que se sostuvo a principios de ese decenio. Este cambio se puede resumir conceptualmente en el tránsito de un enfoque que pregonaba más mercado y menos Estado a otra que, sin renegar de los progresos logrados en el desarrollo de economías de mercado, revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir, de la mayor calidad de sus intervenciones.

En segundo término, es necesario alcanzar un nuevo balance 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 centrífugas exige una labor para “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, el concepto de política pública debería recobrar su significado original, esto es, toda forma de organización de decisiones que persigue fines de interés común, y no restringirse a su acepción, hoy más habitual, de acciones estatales, o sea, de la responsabilidad “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 han 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, la situación es distinta y exige movilizar las 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 de “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, a su vez, tienen dificultades para acceder a los recursos, 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 al resto de la economía nacional y, en algunos casos, exhiben baja 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 que prosperen de la misma forma los emprendimientos de las diferentes unidades productivas mencionadas. Por ello son necesarias políticas públicas activas que apunten a

una mayor nivelación del campo de juego, mediante acciones específicas orientadas a remover los obstáculos que afectan de manera diferente a las unidades productivas.

Una estructura diferenciada de apoyo e incentivos puede articularse en torno a tres grandes estrategias públicas. La estrategia de inclusión apunta, en lo esencial, a trasladar tantas pequeñas unidades productivas como sea posible del sector informal al sector formal de la economía. Las políticas horizontales que conforman esta estrategia son de cobertura amplia, pero también selectivas en términos de sus destinatarios, sobre la base de una definición, ajustada a cada caso nacional, de las unidades productivas a las que están dedicadas. Entre estas políticas se destaca la simplificación de normas y trámites administrativos, la menor carga tributaria con 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 competencias de gestión y tecnológicas. La incorporación al sector formal de la economía posibilitaría el acceso a otros instrumentos y políticas públicas, que hagan posible el progreso de sus emprendimientos y brinden cierta protección social a sus trabajadores.

La estrategia de modernización se basa en políticas horizontales, combinadas con medidas selectivas dirigidas a conglomerados productivos (*clusters*) o cadenas de producción específicas. Los criterios de selectividad deberían abarcar la posibilidad de producir bienes o servicios de exportación, de introducir niveles tecnológicos superiores al medio y de incrementar la eficiencia mediante la articulación de diferentes agentes. El apoyo a la modernización productiva comprende políticas para mejorar el acceso a la información, el crédito, la tecnología y los sistemas de comercialización. La exportación se puede apoyar mediante servicios de orientación referentes a 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, en materia de introducción de mejoras productivas, tecnológicas y de adquisición de nuevas maquinarias y equipos. En varios países existen políticas de este tipo, pero se deben realizar importantes mejoras en su diseño, con la participación de los eventuales beneficiarios, prever mecanismos de seguimiento y evaluación y, sobre todo, ampliar su cobertura.

La 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, este marco, idealmente, debería complementarse con acciones específicas, orientadas a provocar cambios de interés público. En este caso, se trata de acciones estratégicas y, por consiguiente, muy selectivas, que requieren de 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, los que apuntan a fortalecer los encadenamientos de la base exportadora; fomentar la cooperación público-privada en áreas específicas del sistema de innovación, a fin de realizar ventajas competitivas potenciales; atraer inversión extranjera de mayor calidad en materia de vínculos productivos y capacidades tecnológicas; apoyar la expansión e internacionalización de las empresas nacionales y fortalecer la infraestructura de servicios que remueva los cuellos de botella del desarrollo productivo.

En sexto lugar, la adopción de estrategias diferenciadas como las mencionadas exige un aumento considerable de la transparencia de las políticas públicas. Esto refuerza su legitimidad y mejora de manera importante su diseño, a partir de la interacción fecunda con sus destinatarios. Asimismo, es necesario que, en aras de una mayor transparencia y efectividad, se instrumenten mecanismos de seguimiento y evaluación, que permitan aprender de los éxitos y fracasos y, en consecuencia, enmendar el rumbo o introducir ajustes para alcanzar los objetivos trazados. En

conjunto, estos requerimientos señalan la importancia de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones de la democracia, y la calidad 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, los instrumentos de política en una economía abierta son menos y más limitados en su alcance que los que se utilizaban 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 parte, 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 correspondientes a épocas pasadas, en particular que los incentivos fuertes que caracterizaron al período de industrialización dirigida por el Estado, entre otros, las restricciones cuantitativas o arancelarias a la importación de determinados bienes y la canalización de ingentes recursos fiscales hacia las empresas públicas que operaban en sectores considerados estratégicos para el desarrollo nacional. Todo esto exige focalizar los esfuerzos, aumentar su eficiencia y, sobre todo, identificar formas novedosas de hacer políticas públicas.

Como reflexión final, vale recalcar que el crecimiento económico es, a la vez, condición y consecuencia de todo lo anterior. Sin embargo, parece difícil que sea posible de no mediar esfuerzos importantes para aumentar el ahorro interno y mejorar su canalización efectiva hacia la inversión productiva. Aunque las economías en desarrollo deberían ser destinatarias del ahorro externo, uno de los factores que más han perturbado las decisiones económicas en los últimos años ha sido la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento. Por consiguiente, es conveniente descansar más en las fortalezas propias, que depender exclusivamente de las ajenas. De manera similar, es preciso alcanzar un nuevo pacto fiscal que respalde financieramente las funciones públicas que emergen de las necesidades de transformación productiva con equidad social, en el marco de economías de mercado abiertas al mundo, como son hoy día las de la región.