



Capítulo I

## Cambio estructural para el desarrollo

En este capítulo se presentan las ideas centrales del documento y se integran analíticamente tres dimensiones del concepto de desarrollo: el cambio estructural, el crecimiento orientado a reducir las brechas interna (en el propio país) y externa (con los países desarrollados) de ingresos y de productividad (convergencia) y la promoción de la igualdad. Estas tres dimensiones interactúan y evolucionan conjuntamente, definiendo las trayectorias del crecimiento del producto, la productividad y el empleo de las economías a lo largo del tiempo. Un patrón de crecimiento virtuoso, compatible con el concepto de desarrollo, exige aumentos persistentes de la productividad y el empleo, que permitan la convergencia de las economías rezagadas con las que están en la frontera tecnológica internacional e incorporen contingentes cada vez mayores de trabajadores al empleo de calidad y con derechos.

El desarrollo es el proceso por el que se avanza en los tres frentes: el cambio estructural, la convergencia y la igualdad. Los países de América Latina y el Caribe han hecho avances, en diferentes períodos, en uno u otro frente, pero sus logros han sido insuficientes; más aún, raramente ha habido progreso simultáneo en los tres frentes. En particular, en la última década la región ha reducido las brechas de ingresos con el mundo desarrollado, pero no las brechas tecnológica y de productividad. También ha impulsado una mejor distribución por medio de la revitalización del mercado de trabajo y de políticas sociales más vigorosas, pero no ha logrado expandir el empleo de calidad en la magnitud necesaria. La informalidad continúa caracterizando a buena parte del sistema productivo en la región.

El cambio estructural para cerrar la brecha de productividad y generar empleos que permitan la integración al mundo del trabajo ha sido un gran ausente desde los años ochenta. Este es el desafío del que trata este documento: un análisis integrado de las varias dimensiones del desarrollo económico, del que surgen como corolario respuestas de políticas (articuladas y complementarias entre sí) de actuación en los frentes mencionados.

Otro aspecto central del análisis que se propone es una forma integrada de mirar el corto plazo y el largo plazo, las fluctuaciones del ciclo económico y la tendencia de crecimiento, por ser partes de un mismo proceso. El largo plazo no subyace detrás de los ciclos como una línea independiente en torno a la cual se suceden choques pasajeros que se absorben sin dejar rastros. Los choques y las políticas, tanto la macroeconómica como la industrial, con sus efectos sobre los niveles de producción y los precios macroeconómicos (salarios, tasa de interés y tipo de cambio), dejan huellas en la estructura que afectan la trayectoria de crecimiento en los períodos siguientes. Estas huellas permanentes están relacionadas con cambios en el monto, la composición y el destino de la inversión. El propio movimiento de la frontera tecnológica internacional —cuya velocidad se ha acelerado en las últimas dos décadas— crea nuevas condiciones que implican que, una vez que se absorben los efectos de un choque, no se vuelve a la situación previa, sino a estructuras productivas más rezagadas con relación a las economías líderes en innovación.

El presente capítulo se organiza de la siguiente forma. En la sección A se describen las características del crecimiento de América Latina y el Caribe, que sirven de marco para la discusión posterior. En la sección B se presenta la visión estructuralista del desarrollo en cuanto a la relación entre el ciclo económico y el cambio estructural. La parte C extiende la perspectiva estructuralista para definir el cambio estructural deseable, las eficiencias keynesiana (o de crecimiento) y schumpeteriana de la estructura productiva (eficiencia dinámica) y su vínculo con el empleo y la igualdad. En la sección D se discuten los desafíos del cambio estructural deseable en el marco de la actual revolución tecnológica y las fuerzas contrapuestas que surgen de ella, así como las tendencias a la concentración o desconcentración de las actividades productivas y los servicios en términos de países, sectores y empresas de distinto tamaño. En la sección E se compara el desempeño de los países de América Latina y el Caribe con los países asiáticos y se discuten sus patrones de crecimiento a partir de la dinámica de la productividad y el empleo. Se destaca, en particular, la ausencia de un patrón virtuoso en la región que muestre tasas sostenidas de crecimiento de la productividad y del empleo al mismo tiempo. Esta ausencia de un patrón virtuoso está relacionada con la debilidad del cambio estructural. La sección F trata de los vínculos entre el ciclo económico, los choques externos —de flujos de capital o de términos de intercambio— y la estructura productiva en las distintas fases de la historia económica de la región en el último medio siglo. Además, se aborda la relación, en cada una de estas fases, entre el crecimiento y el equilibrio externo, señalando el papel de las políticas macroeconómicas e industriales. Finalmente, la sección G se centra en los temas de distribución del ingreso e igualdad, en conjunto con los temas del crecimiento, y en la dimensión territorial de la heterogeneidad. Se recupera en esta sección el análisis de los efectos distributivos del crecimiento en las distintas etapas de la trayectoria económica de la región, destacándose el papel importante que han jugado las políticas distributivas en los últimos años y los desafíos que se abren para promover la igualdad en las próximas décadas.

## A. El crecimiento en América Latina y el Caribe

El crecimiento económico de América Latina y el Caribe en el período 2003-2010 posibilitó una recuperación con respecto al débil desempeño observado a partir de la crisis de la deuda de comienzos de los años ochenta. Sin embargo, las tasas de crecimiento alcanzadas durante el período reciente no lograron equipararse a las obtenidas en la década de 1970 por los países de la región ni a las observadas en otros países en desarrollo en la actualidad (véase el cuadro I.1). Esta dificultad para retomar un sendero de crecimiento más acelerado se advierte al comparar la evolución del ingreso per cápita de la región con las economías más dinámicas de Asia meridional<sup>1</sup>.

Cuadro I.1  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL POR REGIONES (PROMEDIOS SIMPLES), 1971-2010  
(En porcentajes)

	1971-1980	1981-1990	1991-2000	2001-2010
África subsahariana	3,7	1,9	2,3	5,2
América del Norte	3,3	4,4	3,4	2,1
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>5,7</b>	<b>1,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>
Asia oriental y el Pacífico	4,8	4,7	3,1	4,2
Asia meridional	3,0	5,4	5,2	7,5
Europa y Asia central	3,2	2,4	1,9	2,0
Oriente Medio y África septentrional	8,6	1,8	4,1	4,8
Países árabes	...	1,5	3,9	4,9
Mundo	3,9	3,5	2,9	3,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El mejor desempeño observado desde 1990 (con la excepción de la media década perdida) se acentuó a partir de 2003 y en varios países de la región logró sostenerse, a pesar de la caída del nivel de actividad provocada por la recesión internacional de 2008-2009. Las tasas de crecimiento de las últimas dos décadas evidenciaron, a su vez, una mayor volatilidad que la registrada en otras regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, rasgo que se advierte con nitidez a partir de la década de 1980 y que se mantiene como una característica de la región hasta la actualidad.

Naturalmente, este panorama general presenta diferencias significativas a nivel subregional. En las últimas dos décadas, se distinguen dos fases ascendentes (1991-1997 y 2003-2011), separadas por cinco años de estancamiento —y en algunos casos de caída— del nivel de actividad (1998-2002). En ambas fases de crecimiento, tanto América del Sur como Centroamérica son las subregiones que dan origen al relativo buen desempeño logrado por la región en su conjunto. En particular, en la fase más reciente, ambos grupos de países se destacan por haber logrado las mayores tasas de crecimiento de los últimos años y por sobrellevar mejor que México y la subregión del Caribe el efecto de la recesión mundial de 2008-2009.

<sup>1</sup> Por ejemplo, el ingreso per habitante de las economías más exitosas de Asia oriental, como la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que en 1950 era inferior al de muchos países del África subsahariana, ya en la década de 1980 superaba al promedio de los países de América Latina y el Caribe.

Cuadro I.2  
TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB POR SUBREGIONES, 1971-2010  
(En porcentajes)

	1971-1980	1981-1990	1991-1997	1998-2002	2003-2010
<b>América del Sur</b>	<b>5,6</b>	<b>1,0</b>	<b>4,1</b>	<b>0,3</b>	<b>5,0</b>
Argentina	2,6	-1,0	6,1	-3,1	7,5
Brasil	8,8	1,7	3,0	1,7	4,0
Chile	2,8	3,1	8,2	2,5	4,0
Colombia	5,5	3,4	4,0	0,7	4,4
<b>Centroamérica</b>	<b>4,3</b>	<b>1,0</b>	<b>4,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,3</b>
México	6,6	1,9	2,9	3,2	2,2
<b>El Caribe</b>	...	<b>1,6</b>	<b>1,9</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>5,9</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>	<b>1,3</b>	<b>4,2</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultalIntegrada.asp/>, 2012.

**Nota:** Cálculos efectuados sobre la base de valores constantes de 2005. El PIB de las subregiones se compone de la suma de los PIB de los países pertenecientes a cada una.

Como se analizará más adelante, el comportamiento de las economías de la región entre 2003 y 2010 obedece a causas tanto internas como externas. En el plano interno, se implementó un conjunto de políticas que hizo posible una evolución relativamente equilibrada de las variables macroeconómicas más relevantes. En el plano externo hubo una mejora de los términos de intercambio para las economías exportadoras de productos básicos, un incremento de la inversión extranjera directa y un acceso fluido al financiamiento internacional, a lo que se agregan los ingresos de divisas por concepto de remesas de trabajadores migratorios y turismo. Esta combinación —no exenta de contradicciones y cambios abruptos, como se evidenció durante la crisis de 2008-2009— permitió evitar o aliviar las tensiones históricas en el frente externo, sobre todo en los países exportadores de recursos naturales.

Por su parte, el período de estancamiento observado entre 1998 y 2002 fue causado fundamentalmente por la dinámica de las economías sudamericanas, en un contexto en el que, en promedio, México, Centroamérica y el Caribe crecieron a tasas superiores al 3% anual. El pobre desempeño de América del Sur durante esta etapa estuvo directamente asociado al patrón de crecimiento de la segunda mitad de los años noventa, cuando se acumularon desequilibrios externos que dieron lugar, entre otras manifestaciones, a las crisis del Brasil (1999) y la Argentina (2001). Sin perjuicio de las especificidades nacionales, la tendencia a combinar programas de estabilización basados en el tipo de cambio como ancla nominal con las reformas económicas —liberalización comercial y financiera— derivó en procesos significativos de apreciación del tipo de cambio, que impactaron de manera negativa en la economía real, en particular a los sectores transables.

Entre 2003 y 2011 —luego del quinquenio 1998-2002, la “media década perdida”— gran parte de los países de América Latina y el Caribe experimentaron su período de más rápido crecimiento desde la década de 1960, expandiéndose a un ritmo superior al de la media mundial y a la de los países avanzados. Ello hizo posible una mejora significativa en las condiciones de vida de la población, como se aprecia en sus indicadores sociolaborales. No solo se lograron importantes avances en materia de reducción del desempleo, la pobreza y la indigencia, sino que, por primera vez en varias décadas, un subconjunto considerable de países de la región logró

resultados positivos en materia distributiva (CEPAL, 2010). Se trató, asimismo, de un período de relativa estabilidad macroeconómica; el crecimiento se dio con tasas de inflación anual en torno a un dígito en promedio, no obstante el alza aguda de los precios internacionales del petróleo, diversos granos y otros productos básicos. Los países de la región supieron aprovechar el contexto externo favorable para impulsar el crecimiento económico con superávit fiscal y reducción del endeudamiento externo.

En 2003-2011, a semejanza de lo ocurrido en diversos países en la década anterior, el tipo de cambio nominal también funcionó como ancla de contención o de reducción de la inflación. Fuertes entradas de capital, fundamentalmente de corto plazo, generaron una tendencia a la apreciación de las monedas locales en términos reales. Este hecho concentró el dinamismo de las exportaciones en los sectores de recursos naturales y redujo su capacidad de arrastre del resto de la economía. Por otra parte, desincentivó la formación de capital en los sectores transables y afectó negativamente su producción. La especialización en productos intensivos en recursos naturales fue un resultado consistente con la estructura de precios relativos generada por el choque externo y acentuada por la política de estabilización.

Pese a que la reforma fiscal sigue siendo una tarea pendiente en la región —en especial en lo que concierne a la baja carga tributaria, la regresividad de la tributación y de buena parte del gasto fiscal, y su dependencia de los impuestos indirectos—, varios aspectos centrales de las finanzas públicas mejoraron a partir de 2003. Esto se observa, entre otros indicadores, en la caída del endeudamiento externo público y la reducción del déficit fiscal, ambos como proporción del PIB, en buena parte de los países de la región. Al margen de los factores que, en cada caso, hicieron posible esta mejora, la reducción prácticamente generalizada del endeudamiento externo como proporción del PIB y de los *spreads* de las tasas de interés de la deuda soberana —reflejo de la baja en el riesgo país— ampliaron los márgenes de maniobra de la política económica en la administración del ciclo de corto plazo. Estos márgenes se manifestaron en la capacidad de reacción de la región ante la contracción de la demanda externa que siguió a la crisis de Lehman Brothers en el tercer trimestre de 2008. A diferencia de la dinámica de los años ochenta y noventa, el restablecimiento de las finanzas públicas no se logró a costa del recorte del gasto social o de la inversión en infraestructura; el primero creció significativamente, mientras que el segundo aumentó en forma moderada.

Existen diferencias importantes en el dinamismo y el desempeño económico de las subregiones de América Latina y el Caribe. Estas diferencias se asocian a: i) los distintos grados de integración financiera internacional, que suponen diferentes niveles de exposición y vulnerabilidad a los ciclos de liquidez en los países centrales; ii) la exposición al ciclo real de las economías avanzadas, en particular de los Estados Unidos (como es el caso de México y los países de Centroamérica y el Caribe); iii) el efecto de la evolución de los precios internacionales de los productos básicos en los términos de intercambio, y iv) los diferentes puntos de partida, sustratos institucionales y políticas implementadas en cada economía. Estas diferencias condujeron a distintos comportamientos en materia de inversión y exportaciones y de su capacidad de arrastre del resto de la economía y, por ende, del PIB.

Sin perjuicio de estas particularidades, el desempeño de la región en general ha sido satisfactorio en el período reciente. La resiliencia de los países latinoamericanos durante la fase más aguda de la crisis económica que afectó al mundo industrializado desde mediados de 2007 es una prueba en este sentido. Sin embargo, este resultado favorable no debe generar autocomplacencia. No

puede obviarse, por ejemplo, que muchos países de la región encontraron una situación muy beneficiosa en el período mencionado —precios elevados para los productos agrícolas y materias primas de exportación, condiciones muy propicias de acceso al financiamiento externo y un mercado internacional en sostenida expansión—, lo que explica gran parte del buen desempeño<sup>2</sup>.

Los resultados anteriores se dieron en el marco de una economía internacional que ha experimentado profundas transformaciones en los últimos diez años. Una de las más significativas es el ascenso de China como un actor de primer orden en el comercio y la inversión globales. Este ascenso confirma el movimiento general de los países en desarrollo de Asia hacia un nuevo protagonismo en la escena mundial. Para algunos países de la región, el impacto más evidente de este nuevo protagonismo fue el aumento de la demanda de bienes intensivos en recursos naturales, cuyos términos de intercambio han mejorado sensiblemente, sobre todo los minerales metálicos y los hidrocarburos. Por otra parte, la incorporación de la mano de obra asiática tuvo un fuerte efecto en la dinámica de los costos laborales a escala mundial, sobre todo por su creciente gravitación en los mercados internacionales de productos manufacturados. Esto tiene importantes consecuencias para los países de América Latina y el Caribe, más o menos favorables según su tipo de inserción en el mercado mundial.

Para la mayoría de los países centroamericanos y caribeños, importadores netos de alimentos y energía, el impacto de la creciente presencia de China y de la variación de sus términos de intercambio fue negativo y aumentó los problemas con las cuentas externas, sobre todo en los países que han tendido a especializarse en la exportación de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra (en competencia directa con la producción asiática). Así, en vez de beneficiarse del auge de precios de los productos básicos y de la mayor demanda china de insumos, recibieron el impacto adverso de la mayor competencia de China y Asia en general en el mercado de los Estados Unidos, su principal mercado externo. Si bien los ingresos provenientes del turismo y las remesas de los trabajadores migrantes compensaron parcialmente estos efectos, su dinámica extremadamente dependiente del ciclo de las economías desarrolladas, especialmente de los Estados Unidos, aumentó sensiblemente la volatilidad del crecimiento y le restó impulso.

Para los exportadores netos de recursos naturales, tanto de América del Sur como del Caribe, la bonanza externa ha alejado (aunque no completamente) la amenaza de las crisis de deuda y de balanza de pagos. Esta mayor holgura externa no implica que los países que la han experimentado estén en una trayectoria sostenible de elevado crecimiento en el largo plazo. Aún persisten los principales problemas estructurales que han aquejado históricamente a la región. Hay desafíos que deben encararse, no solo por las economías que se han visto adversamente afectadas, sino también por las que se han favorecido por estas nuevas tendencias en el contexto externo.

En efecto, los países beneficiados por el auge de los productos básicos son muy sensibles a una reversión de la tendencia de los términos de intercambio. Sin embargo, aunque persistieran estas condiciones favorables en el contexto externo, hay motivos para preocuparse por las tendencias en la estructura productiva, en particular la reprimarización de la especialización exportadora.

<sup>2</sup> La notable capacidad de respuesta y recuperación de la región durante la fase más aguda de la crisis en el período 2008-2009 se produjo en el marco de una reacción activa y generalizada de la política macroeconómica mundial, impulsada por los países centrales y China, que involucró una respuesta fiscal y monetaria contracíclica relativamente coordinada, e incluyó una medida extraordinaria para la dinámica de funcionamiento del sistema monetario internacional de las últimas tres décadas (la emisión por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) de derechos especiales de giro (DEG) por un monto equivalente a los 250.000 millones de dólares en el tercer trimestre de 2009). Véase un detalle de las políticas anticíclicas adoptadas en la región en CEPAL (2009).

La experiencia histórica indica que la especialización tanto en ensamblaje de bajo valor agregado como en productos primarios está asociada a trayectorias poco dinámicas de la productividad, el empleo y el crecimiento económico de largo plazo. Es necesario evaluar los beneficios de corto plazo de este tipo de especialización productiva frente al costo que conlleva en el largo plazo. Esta disyuntiva es decisiva al definir las agendas de la política macroeconómica y las políticas industriales para el cambio estructural. La necesidad del cambio estructural como eje del desarrollo ha sido y sigue siendo el desafío fundamental que enfrenta la región, cuya importancia se acentuará en los próximos años.

Para entender este desafío, es necesario recuperar las contribuciones de los pioneros en la teoría del desarrollo<sup>3</sup>. El desarrollo económico implica no solo altas tasas de crecimiento, sino también cambios cualitativos en la estructura productiva y, particularmente en economías abiertas, en el patrón de especialización e inserción en los mercados mundiales. Estos cambios deben aumentar la participación relativa de los sectores intensivos en conocimiento en la producción total para fortalecer las capacidades, los conocimientos y los procesos de aprendizaje que se dan en conjunto con la producción y la inversión. El aprendizaje tecnológico, la diversificación de la estructura productiva y el potencial de crecimiento económico guardan una estrecha interrelación.

No todo cambio estructural es favorable para el desarrollo. El cambio estructural implica transformar la composición del producto y del comercio internacional, del empleo y del patrón de especialización. El cambio estructural virtuoso se define por dos dimensiones relacionadas entre sí. Por una parte, se caracteriza por un aumento del peso en la producción y el comercio de los sectores o actividades más intensivos en conocimiento, tornando más densa y diversificada la matriz productiva, con trayectorias de crecimiento de la productividad más dinámicas, y derrames (*spillovers*) y externalidades tecnológicas que benefician al conjunto del sistema. Por otra parte, el cambio estructural deseable también debe conducir a una inserción en mercados mundiales de rápido crecimiento, para fortalecer la demanda agregada y expandir la producción y la generación de empleo, con los consiguientes efectos favorables sobre la distribución del ingreso. Es indispensable que el cambio estructural satisfaga ambas dimensiones, a fin de insertar la economía en una senda de elevado crecimiento de largo plazo que no se vea comprometida por una evolución insostenible del saldo de la cuenta corriente o la acumulación de deuda externa. Tal evolución es consistente, en particular, con una dinámica de las exportaciones de bienes y servicios que genere, de manera sistemática, las divisas necesarias para cubrir la creciente factura de importaciones y el pago de factores (por ejemplo, intereses). De este modo, la evolución del saldo de la cuenta corriente y la deuda externa se mantendría en niveles razonables como proporción del PIB.

El concepto de cambio estructural virtuoso debe permitir una estructura distributiva orientada a la disminución de la desigualdad. Esto no se da espontáneamente y requiere el desarrollo y fortalecimiento de instituciones económicas, sociales y públicas que aseguren una amplia distribución de los frutos del progreso técnico y prevengan su excesiva concentración. En el mediano plazo, el cambio estructural deseable debe conducir a una mejor distribución del ingreso y del acceso a los factores de producción. En la transición desde una estructura concentradora hacia una estructura con mejor distribución, el cambio estructural debe estar

<sup>3</sup> Hay varios autores que pueden con justicia denominarse clásicos en el campo del desarrollo económico, entre ellos, Rosenstein-Rodan, Gerschenkron, Nurkse, Lewis, Hirschman, Prebisch y Furtado.

acompañado de pilares de protección social para los sectores cuya incorporación a las dinámicas productivas requiere lapsos mayores, así como de políticas para el desarrollo de capacidades que permitan que estos sectores se incorporen más dinámicamente al mundo del trabajo de calidad.

Al estimular la creación de nuevos sectores y la difusión tecnológica al conjunto del sistema, el cambio estructural genera oportunidades de empleo en sectores de mayor productividad. Un patrón virtuoso de cambio estructural, como núcleo del proceso de desarrollo, combina tasas elevadas de aumento de la productividad y la producción con una caída del desempleo abierto y del empleo informal de subsistencia, lo que reduce los niveles de pobreza y desigualdad en la economía. Esta última dimensión es especialmente importante en América Latina y el Caribe, una región que se destaca en la comparación internacional por sus elevados y persistentes niveles de desigualdad.

## B. Estructuralismo: Macroeconomía y desarrollo

El cambio estructural siempre ha estado en el centro de la teoría del desarrollo. Por eso llama la atención que hasta años recientes ocupara una posición marginal en el enfoque ortodoxo dominante de la teoría del crecimiento. Tal disonancia ha tendido a diluirse en los últimos años a medida que el análisis del crecimiento ha dado un lugar cada vez más importante al cambio estructural, como lo proponían los pioneros del desarrollo y el manifiesto de la CEPAL de 1949. A partir de la crisis de 2008, el tema del cambio estructural y las políticas para impulsarlo como requisito indispensable para lograr un crecimiento elevado con mejor distribución del ingreso ha ganado creciente aceptación, incluso en medios que tendían a considerarlo a lo sumo como un tópico de la historia del pensamiento económico.

Para el enfoque ortodoxo dominante en algunos círculos académicos y en los organismos financieros internacionales, el largo plazo se concibe como un estado de crecimiento estable (*steady state*) hacia el cual la economía converge si se permite que actúen los mecanismos de mercado. Para quienes consideran la política macroeconómica desde esta perspectiva, esta se ocupa de la inflación y de las fluctuaciones de corto plazo, mientras que el largo plazo y la tendencia del crecimiento serían dados por “Dios y los ingenieros”, según la conocida frase de Joan Robinson. Este enfoque se ha visto sometido a cuestionamientos cada vez más fuertes, aun desde las propias filas del mundo ortodoxo (Lall, 2000). En particular, la idea de que si el banco central se concentra solamente en la inflación, automáticamente se logaría que el producto estuviera muy cerca del producto potencial (la llamada “divina coincidencia”) está muy lejos de ser un tema consensual entre los economistas de todas las escuelas.

Por el contrario, en el enfoque estructuralista, la relación entre la estructura productiva y la política macroeconómica se da en las dos direcciones. La política macroeconómica incide sobre la estructura productiva y esta última condiciona el espacio disponible para la primera, así como sus efectos sobre la economía. Desde esta perspectiva, es correcto hablar de una coevolución entre ciclo y tendencia más que de dos dimensiones separadas del crecimiento económico. Esta interrelación entre ciclo y tendencia es un punto que se enfatiza en el documento y sobre el que se volverá más adelante.

Existen tres mecanismos de transmisión entre la política macroeconómica y la estructura productiva: i) el efecto de las políticas sobre la utilización de la capacidad instalada que, a su vez, incide sobre el monto de la inversión (efecto acelerador), ii) el efecto del aumento de la demanda

agregada sobre la tasa de progreso técnico (efecto Kaldor-Verdoorn) y iii) los efectos de las políticas sobre los precios macroeconómicos, que inciden sobre las rentabilidades intersectoriales esperadas y, por lo tanto, sobre la composición de la inversión. El funcionamiento de los canales de transmisión es complejo e incluye también efectos intermedios sobre la distribución del ingreso y la demanda de consumo.

Estos efectos vinculan la política macroeconómica con la trayectoria de la productividad y el empleo, y son un eslabón entre el largo y el corto plazo, entre la tendencia y el ciclo. Por su influencia sobre el nivel y composición de la inversión, la política macroeconómica condiciona el crecimiento futuro. A ello concurre la irreversibilidad de la oferta: mientras la fase recesiva de un ciclo de actividad económica puede destruir permanentemente la capacidad instalada (“una empresa se puede destruir en un día”), la fase de expansión correspondiente, de la misma duración, puede ser insuficiente para reponer la capacidad perdida por diversas razones, principalmente el tiempo que requieren los procesos de aprendizaje personal e institucional (“una empresa no se construye en un día”).

El manejo de la demanda agregada y su efecto sobre el grado de utilización de la capacidad productiva contribuyen a definir el nivel de inversión. Un manejo muy restrictivo, que resulte en largos períodos de subutilización de la capacidad instalada, reduce el estímulo a la inversión y desestimula tanto la expansión como la modernización del acervo de bienes de capital. Se compromete así el crecimiento futuro de la productividad —y con ella la del producto y el empleo—, en un contexto mundial caracterizado por la gran velocidad del cambio técnico. Al mismo tiempo, la expansión de la demanda agregada y del producto en el corto plazo genera procesos de aprendizaje en la producción (*learning by doing*) que estimulan la productividad. Esta tiende a aumentar cuando crece la producción debido a los retornos crecientes derivados del aprovechamiento de economías de escala y de la acumulación de experiencia y aprendizaje, la que incrementa el acervo de habilidades. Por eso, una política macroeconómica que reduzca innecesariamente el ritmo de crecimiento implica que, en el período siguiente, la economía podría partir de una base tecnológica relativamente menos desarrollada. Naturalmente, la demanda agregada por sí sola no puede lograr que la inversión crezca a la misma tasa con que se expande la primera, por lo que es necesaria la prudencia cuando el grado de utilización de la capacidad ya es elevado. La oferta puede responder endógenamente a la demanda dentro de ciertos límites y respetando cierta temporalidad. La política de gestión de la demanda agregada debe contemplar este problema y combinarse adecuadamente con políticas dirigidas al aumento de la productividad, en particular con la política industrial.

En la medida en que las políticas fiscal, monetaria y cambiaria afectan la rentabilidad relativa de los sectores, tendrán efectos sobre el destino de la inversión (Cimoli y Katz, 2003). Cuando las empresas deciden en qué sectores invertir están al mismo tiempo decidiendo sobre la configuración futura de la estructura productiva y, por lo tanto, sobre la trayectoria de crecimiento. En años recientes, el efecto del tipo de cambio real sobre la composición del producto entre bienes y servicios transables y no transables, y a su vez sobre sectores o ramas de actividad económica con distinto grado de dinamismo tecnológico, ha sido ampliamente destacado como un factor importante que vincula a la política macroeconómica con el crecimiento (CEPAL, 2010, cap. 2; Frenkel y Rapetti, 2011). Pero no es este el único canal de transmisión posible; por ejemplo, la restricción del acceso al crédito bancario a nuevas empresas —en especial, las pymes— afecta negativamente sobre todo a las actividades innovadoras cuyas tasas de retorno presentan mayor incertidumbre.

El sector externo —más precisamente, el comportamiento de la balanza de pagos— es clave para entender la coevolución entre las fluctuaciones cíclicas de la actividad productiva (los ciclos económicos) y la tendencia o trayectoria de expansión de largo plazo de la economía. La historia moderna de América Latina y el Caribe muestra numerosas experiencias que ilustran esta relación. Por una parte, se han registrado episodios de elevado dinamismo impulsado por la abundancia de divisas, producto de mejoras sustanciales de los términos de intercambio y del acceso al mercado financiero internacional (por ejemplo, en el período posterior a 2003, con excepción de la gran recesión internacional del período 2008-2009). Por otra parte, han existido ciclos de expansión económica acompañados del deterioro persistente de la balanza comercial y apreciación del tipo de cambio, que más tarde desembocaron en graves crisis externas, fugas de capitales, recesión y pérdida del empleo (como en varias economías de la región en los años noventa, y en la mayor parte de la región en los años ochenta).

La relación entre los choques externos y las políticas macroeconómicas tiene implicaciones fundamentales para el crecimiento y la estabilidad de las economías de la región. Estas implicaciones reflejan el predominio que ha tenido (y sigue teniendo) la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica de países emergentes, en especial los de la región (Cimoli, 1992; CEPAL, 2007; Ocampo, Rada y Taylor, 2009; Thirlwall, 2011). Este predominio se fundamenta en la dinámica de cuatro elementos:

- i) las exportaciones netas (exportaciones menos importaciones);
- ii) las remesas de trabajadores migratorios, las remesas de utilidades del capital extranjero y los pagos de intereses;
- iii) los efectos de los términos de intercambio, y
- iv) el acceso al financiamiento externo y la volatilidad de los flujos de capitales de corto plazo.

Históricamente, los primeros tres componentes dominaban la dinámica del sector externo. Dentro de ellos, en economías menos abiertas que en la actualidad, predominaba claramente el peso de las exportaciones netas como resultado directo de la estructura productiva. A partir de la globalización financiera que comienza en los años setenta, el peso del cuarto componente aumentó significativamente y condujo a que se prestara mayor atención a los componentes financieros de la balanza de pagos. También ha habido un aumento sustancial del papel de la inversión extranjera directa.

Los choques en la balanza de pagos asociados a los términos de intercambio y a choques de liquidez (puntos iii y iv anteriores) son fundamentales en la dinámica cíclica, junto con las respuestas de política. Estos choques no solo afectan el corto plazo, sino también la tasa de crecimiento de largo plazo con equilibrio externo, en la medida en que tienen efectos sobre la estructura, por la vía de la inversión, es decir, van modificando el componente estructural que define el crecimiento de largo plazo. Si las variaciones en el acceso al mercado de capitales son significativas y abruptas (por ejemplo, por una entrada masiva de capitales de corto plazo que provoca la apreciación del tipo de cambio y detona burbujas en el mercado accionario o el inmobiliario), puede haber efectos profundos y duraderos en la formación bruta de capital fijo y, por ende, en la estructura productiva y el ritmo de expansión de la economía y el empleo. En un mundo globalizado, estos efectos desestabilizadores se potencian, particularmente en economías que no cuentan con instrumentos de regulación o administración de los flujos internacionales de capital, como en la mayoría de los países de la región.

Las relaciones entre macroeconomía y estructura, ciclo económico y tendencia de crecimiento y entre corto y largo plazo obligan a repensar el papel de la política macroeconómica y abordarlo en conjunto con el de las políticas industriales y tecnológicas (Cimoli, 1992). Una macroeconomía para el desarrollo debe mirar el ciclo y la estabilidad (real y nominal) en el contexto del cambio estructural y de un aumento en la tasa de crecimiento de largo plazo. Como se plantea en CEPAL (2010, cap. II, pág. 51), se requiere “un enfoque que priorice de manera explícita el desarrollo productivo y nivele hacia arriba las capacidades y oportunidades sociales”. Se trata de una macroeconomía en la que la gestión de la demanda agregada en el corto plazo no pierde de vista sus propios efectos de largo plazo sobre el monto y la composición de las inversiones; que reconoce que, a lo largo del ciclo, se redefinen los límites de la estructura, y con ello los condicionantes de la estabilidad y crecimiento futuros (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010). En esta perspectiva, las autoridades macroeconómicas deberían tener en cuenta que sus decisiones condicionan los ciclos subsiguientes y afectan el acceso al mercado laboral y el desarrollo de capacidades. En definitiva, el crecimiento y la distribución deben incorporarse como objetivos fundamentales de la política macroeconómica, en conjunto con los de la estabilidad nominal. En este proceso, la coordinación con políticas de cambio estructural (como las políticas industriales y tecnológicas) asume un papel central.

## C. Características del cambio estructural

La literatura económica ha avanzado en el análisis del motivo por el cual algunas economías siguen trayectorias de crecimiento virtuosas, con elevadas tasas de crecimiento de la producción, la productividad y el empleo, mientras que otras quedan rezagadas (Reinert, 2000). La experiencia internacional muestra que hay pocos casos de reducción sustancial de las diferencias de ingreso por habitante entre una economía en desarrollo y las economías avanzadas. Sin embargo, existen casos de éxito que ofrecen enseñanzas sobre los factores que favorecen la convergencia. Estas enseñanzas se resumen en los siguientes elementos:

- i) El desarrollo económico requiere reasignar recursos hacia sectores o actividades intensivas en conocimiento y en innovación tecnológica. Es necesaria, además, la diversificación hacia sectores y actividades que tengan un rápido crecimiento de la demanda, interna y externa, de tal forma que esta demanda pueda ser atendida con oferta interna, y que las exportaciones y las importaciones crezcan de forma balanceada, sin generar presiones insostenibles en la balanza de pagos. De este modo, el desarrollo está asociado a una estructura productiva que muestra dos tipos de eficiencia que pueden ser consideradas dinámicas, en el sentido de que representan trayectorias de más rápido crecimiento de la productividad, la producción y el empleo en el tiempo. La primera es la llamada “eficiencia schumpeteriana”, dada por la presencia de sectores más intensivos en conocimientos, con mayor difusión de capacidades hacia el conjunto de la economía y que lideran el proceso de innovación, impulsando los aumentos de productividad, tanto en su propio sector como en otros sectores. La segunda es la “eficiencia del crecimiento” o “eficiencia keynesiana” que se relaciona con el dinamismo de la demanda de los bienes producidos en el país, tanto para el mercado interno como externo. Si un país no produce bienes que tienen una demanda en rápido crecimiento, sus firmas no tendrán estímulos para elevar la inversión y la producción. Dosi, Pavitt y

Soete (1990) y Soete (1990) se refieren a la eficiencia keynesiana o de crecimiento como aquella compatible con el equilibrio de la balanza de pagos.

- ii) Ambas eficiencias son dinámicas, dado que inducen tasas más elevadas de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazo, en contraste con la llamada “eficiencia ricardiana”, que induce un aumento en el nivel del PIB en un momento dado en el tiempo, debido a una mejor asignación de recursos sobre la base de la dotación de factores en aquel momento (Dosi, Pavitt y Soete, 1990). El cambio estructural es, precisamente, salir de un modelo de eficiencia estática (ricardiana) hacia otro con niveles más altos de eficiencia dinámica (schumpeteriana y keynesiana). Es fundamental que el cambio estructural fortalezca sectores dinámicos desde el punto de vista no solo tecnológico, sino también de la demanda, ya que aumentos de productividad sin el paralelo aumento de la demanda podrían generar subocupación o desocupación (Cimoli, 1988). Los dos tipos de eficiencia se dan en general juntos, ya que los sectores más intensivos en conocimiento tienden a mostrar también, en el largo plazo, un mayor dinamismo de la demanda<sup>4</sup>.
- iii) La eficiencia keynesiana o de crecimiento debe permitir una tasa elevada de crecimiento sin que se generen desequilibrios insostenibles en la balanza de pagos, lo que supone, como se mencionó, un patrón de especialización en que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios no muestren marcadas asimetrías en sus tasas de expansión. En resumen, esto supone que la relación entre la cuenta corriente y el PIB sigue una trayectoria no explosiva, aceptable para que los agentes externos continúen financiando los déficits de la cuenta corriente. Si el patrón de especialización fuera tal que las importaciones de bienes y servicios más el pago de factores aumentara a tasas mucho más altas que las exportaciones, en algún momento sería necesario reducir la absorción (y el crecimiento) para reequilibrar las cuentas externas. Esta restricción —la necesidad de mantener la relación entre la cuenta corriente y el PIB en niveles manejables— deberá prevalecer en el largo plazo y el crecimiento del producto se deberá ajustar para evitar que supere límites críticos<sup>5</sup>. Ello requiere que la tasa de crecimiento se mantenga cercana a la tasa con equilibrio externo en el largo plazo (Moreno-Brid y Pérez, 1999; Moreno-Brid, 2003; Barbosa, 2002; Alleyne y Francis, 2008; Cimoli y Porcile, 2011).
- iv) La eficiencia keynesiana supone implícitamente una política fiscal y monetaria que mantiene el crecimiento del producto próximo al nivel sostenible, esto es, a la tasa de equilibrio de largo plazo. Ahora bien, esta tasa no es en ningún sentido una tasa “óptima” o deseable, ya que puede ser inferior a la tasa de crecimiento necesaria para reducir la desigualdad y la informalidad. La tasa deseable y la de equilibrio solo coinciden si las políticas industrial y macroeconómicas se combinan para generar una

<sup>4</sup> El dinamismo de la demanda depende no solo de los productos y de cambios en sus elasticidades ingreso debidos a la innovación o a las preferencias de los consumidores, sino que también depende de la existencia de barreras o acuerdos comerciales de distinto tipo, que afectan asimétricamente a los productos y países que participan del comercio internacional. Las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) han reducido estas asimetrías, pero no las han eliminado completamente.

<sup>5</sup> Esta perspectiva es coherente con lo que McCombie y Thirlwall (1999, pág. 49) definen como la tasa de crecimiento restringida por la balanza de pagos, que se verifica cuando el desempeño de las exportaciones netas y las expectativas del mercado financiero internacional sobre ese desempeño le imponen al país un techo a la tasa de crecimiento que es inferior al que sería posible con el pleno uso de sus factores de producción.

estructura productiva con eficiencia dinámica. Es importante aclarar que el equilibrio externo no tiene aquí el significado que se suele dar en economía al concepto de equilibrio, como un estado de reposo. La tasa de crecimiento de largo plazo es un factor de atracción que puede ir cambiando con el tiempo en función de las políticas y el cambio estructural.

- v) Los dos tipos de eficiencia dinámica están muy relacionados; en general, los sectores cuya demanda crece más rápido son también los de mayor dinamismo tecnológico e intensidad en conocimientos. Hay excepciones importantes, asociadas a lo que Díaz-Alejandro (1983) llamó la “lotería de productos básicos”, en que un país logra temporalmente un crecimiento elevado debido a que posee un recurso que transita por un ciclo especialmente favorable de la demanda internacional. Pero la experiencia histórica sugiere que los países en desarrollo que han logrado converger con los más avanzados lo han hecho a partir de la acumulación de capacidades tecnológicas, innovación y conocimientos, y no en función de las rentas de recursos naturales. Estas últimas favorecen el desarrollo de largo plazo si se usan como punto de apoyo para cambiar la estructura productiva a favor de construir nuevas ventajas comparativas que generen rentas derivadas del conocimiento, que no se agotan con el tiempo y tienen retornos crecientes (CEPAL, 2007).
- vi) El cambio estructural deseable se define y evalúa en función de sus efectos agregados sobre el sistema económico. No hay cambio estructural virtuoso si meramente se multiplican enclaves de alta tecnología o si solo hay cambios en la punta más eficiente del sistema productivo. Este cambio estructural es el que asegura que los derrames tecnológicos y la expansión de la demanda impulsen no solo a un grupo de grandes empresas del sector exportador, sino también al conjunto de la economía por medio de encadenamientos hacia atrás y hacia adelante. En este proceso de cambio estructural surgen nuevos agentes y la mano de obra se desplaza cada vez más desde sectores de baja productividad hacia nuevos sectores que “pueblan” el espacio existente entre las actividades de punta y las de subsistencia. Emerge de este proceso una distribución más homogénea de las actividades de media y alta productividad que, a la vez, vuelve más densa la matriz productiva.
- vii) La dinámica del empleo es un elemento central en todo proceso de cambio estructural virtuoso. Las economías en desarrollo se caracterizan por tener una marcada heterogeneidad y una parte significativa de la fuerza de trabajo en condiciones de informalidad o en actividades de subsistencia<sup>6</sup>. Este contingente de trabajadores tiene muy baja productividad, lo que afecta negativamente la distribución del ingreso y el ingreso medio de la economía. Con el cambio estructural virtuoso se crean nuevos sectores y actividades que absorben la reserva de trabajadores en empleos más productivos, de mayor calidad y mejor remunerados. La fuerza que reduce la heterogeneidad es la diversificación asociada al cambio estructural.
- viii) Un cambio estructural virtuoso requiere tanto de una política macroeconómica comprometida con el desarrollo y la estabilización como de la aplicación de políticas industriales que creen los incentivos necesarios. El movimiento hacia nuevos sectores y la ampliación de la base tecnológica no surgen espontáneamente del sistema de precios

<sup>6</sup> En los términos de Arthur Lewis, son economías duales con oferta de mano de obra infinitamente elástica.

y del libre mercado. La especialización determinada por ventajas comparativas dinámicas y la diversificación productiva deben superar una inercia muy fuerte de la trayectoria productiva —que obedece a la importancia de la experiencia acumulada en las capacidades de las firmas— y problemas de coordinación y financiamiento de las inversiones, entre otras cuestiones. Un papel importante de las políticas es construir instituciones que, en complemento con la influencia del sistema de precios de mercado, generen los incentivos (o las distorsiones, como afirma Amsden (1989)) necesarios para redefinir, por medio del cambio estructural, la trayectoria de crecimiento económico (Cimoli y Dosi, 1995; Wade, 1990; Chang, 2003). El establecimiento de instituciones que contribuyan a la implementación efectiva de esas políticas es aún una tarea pendiente en la región.

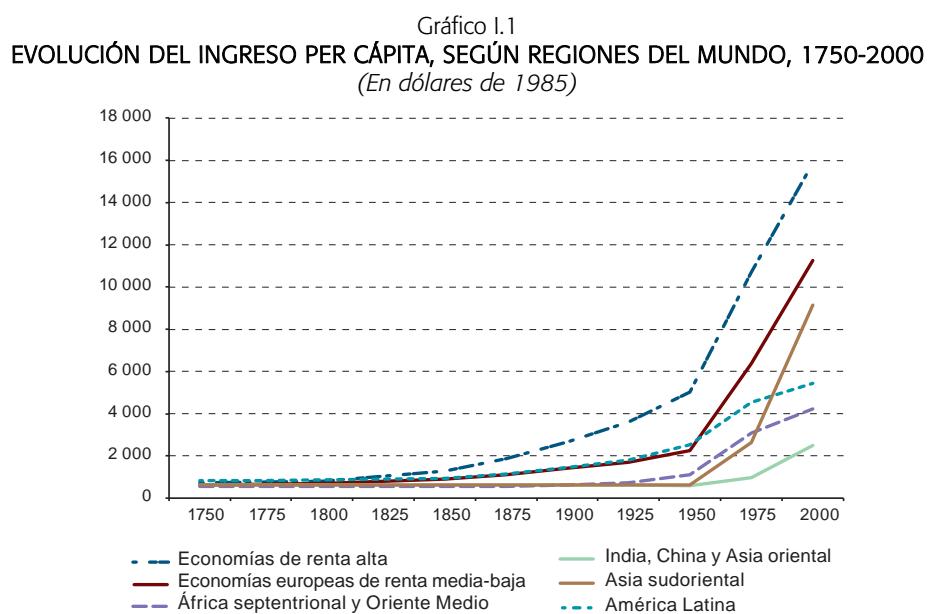
Los desafíos del cambio estructural se vuelven cada vez más complejos a medida que se acelera la revolución tecnológica en curso, como se ve a continuación.

## D. Revolución tecnológica y cambio estructural

La fuerza motriz del cambio estructural es la innovación en procesos y productos sobre la base de las nuevas tecnologías y la generación de conocimiento. La evolución de la frontera tecnológica determina cuáles son las estructuras productivas más eficientes y que predominarán en el largo plazo. Los países que no generan los principales cambios tecnológicos que caracterizan a la frontera en un momento dado deben adoptar las políticas industriales que generen las señales económicas necesarias para dirigir la inversión y el empleo hacia sectores que posibiliten la convergencia tecnológica.

En la actualidad, el paradigma tecnológico predominante está experimentando cambios de tal magnitud que han sido calificados como una nueva revolución tecnológica. Esta se basa en la coevolución de las trayectorias en curso en las áreas de la nanotecnología, la biotecnología y las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Cada una de estas áreas avanza rápidamente con trayectoria propia, pero lo más importante es la tendencia a su combinación en procesos que se retroalimentan. La convergencia de estas tecnologías conduciría a una nueva revolución industrial por el potencial de sus aplicaciones, particularmente en cuanto a la digitalización de la producción, la generación de nuevos materiales, la síntesis de principios biológicos activos y la menor intensidad de carga ambiental (van Lieshout y otros, 2008).

La conjugación de los avances en las áreas mencionadas transformará las estructuras económicas, políticas, institucionales y sociales, con una amplitud global y una velocidad mayor que la de las revoluciones industriales previas. Esas revoluciones generaron enormes aumentos en la capacidad productiva que, por primera vez en la historia, dieron lugar a incrementos sostenidos del ingreso per cápita y la calidad de vida de gran parte de la población de los países que lideraron el proceso. La amplitud de su difusión y el ritmo de adopción no fueron homogéneos, lo que dio lugar a desigualdades económicas y sociales sin precedentes, como se ilustra en el gráfico I.1. Hacia 1800, el ingreso per cápita medio de los países más ricos (en dólares de 1985) casi duplicaba el de los más pobres, en tanto que en 2000 esta relación era de seis a uno, debido, en gran medida, a las asimetrías internacionales en la difusión del progreso técnico.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/> y Robert E. Lucas, "The Industrial Revolution: past and future", mayo de 2004.

Las innovaciones en materia de tecnología digital están convergiendo entre sí, transformando distintos ámbitos del diario vivir. En la esfera productiva, estos avances han modificado los procesos de gestión, comercialización y distribución de productos, e impulsado nuevos modelos de negocios basados en Internet. La transformación radical ahora está alcanzando al proceso de manufactura, fruto de los avances en la robótica, la proliferación de comunidades en línea y la masificación de las tecnologías de fabricación personal, que cambiarán no solo el modo sino también el lugar de producción, y redefinirán la estructura y dinámica productiva global<sup>7</sup>.

La revolución en curso está generando tendencias económicas y sociales en sentidos contrapuestos: concentración y desconcentración. Por una parte, impulsa la concentración de la producción en grandes empresas con presencia mundial que operan en mercados con fuertes economías de escala, generalmente en países que están cerca de la frontera tecnológica y cuentan con alta capacidad de innovación.

Las fuerzas que conducen a la concentración son de tres tipos: i) las economías de escala derivadas de rendimientos crecientes en el almacenamiento, la gestión y la energía derivada de la instalación y operación de grandes centros de datos (*data centers*)<sup>8</sup>; ii) las economías de red, que aumentan el valor de una red en la medida en que más usuarios se incorporan a ella, fenómeno

<sup>7</sup> Las tecnologías de fabricación personal usan los mismos métodos de fabricación que las industriales, pero son más pequeñas, baratas y fáciles de usar. Estas tecnologías incluyen por ejemplo, impresoras 3D, máquinas moldeadoras y fresadoras de escritorio, cortadoras láser y máquinas de coser y tejer programables, así como programas informáticos de diseño y modelación (Lipson y Kurman, 2010).

<sup>8</sup> En Hamilton (2008), se evalúan los ahorros en los costos de operar centros de datos con más de 50.000 servidores en comparación con centros de datos pequeños de alrededor de 1.000 servidores. Las relaciones de costos son del orden de 1 a 7.

particularmente importante en el área de las telecomunicaciones y las redes sociales<sup>9</sup>, y iii) el avance en la robótica, que reduce en alto grado el componente salarial de los costos e impulsa el retorno de las actividades productivas a los países desarrollados, los que cuentan con la tecnología y el capital para utilizarla<sup>10</sup>.

Este proceso, aunque se está dando particularmente en las industrias metalmecánicas, como las de equipo de transporte, y la electrónica, paulatinamente avanza en otras actividades como las agrícolas, la industria alimentaria, la producción de bienes de consumo intensivos en trabajo (como vestimenta y calzado) y la producción de equipo para energías renovables y ahorro energético. El efecto sobre el empleo es aún incierto. En una primera instancia, se produciría una pérdida de puestos de trabajo, por la sustitución de mano de obra que realiza tareas que pueden codificarse; a mediano plazo, como se ha dado en revoluciones tecnológicas previas, se generarían más empleos en nuevas actividades que requerirán nuevas capacidades, cuyo contenido específico es difícil de prever (IFR, 2011).

Además, hay fuerzas que llevan a la desconcentración de los mercados. Las tecnologías que posibilitan la personalización de productos y servicios generan mercados de nicho, en los que las economías de escala pierden importancia. Una dinámica de este tipo permitiría desconcentrar las actividades de producción de bienes y servicios y abrir oportunidades para los países más alejados de la frontera tecnológica y para empresas pequeñas. Esto será posible en la medida en que desarrollen las capacidades que habilitan la operación en el nuevo paradigma tecnológico: electricidad, centros de datos, redes de banda ancha de bajo costo y buena calidad, y trabajadores adecuadamente calificados. Estas capacidades se construyen en sistemas caracterizados por complementariedades que se refuerzan entre sí (Jordán, Galperin y Peres, 2010).

Dos trayectorias tecnológicas adicionales influyen sobre las tendencias a la concentración o la desconcentración. En primer lugar, la computación en nube (*cloud computing*) impulsa la desconcentración en la medida en que permite compartir recursos de cómputo y almacenamiento sobre la base del pago por servicios bajo demanda (*utility computing*)<sup>11</sup>, lo que facilita el acceso de empresas pequeñas a programas informáticos, plataformas y *hardware* de alta eficiencia. En el sentido contrario, la provisión de estos servicios se concentra en grandes empresas con la capacidad financiera y operativa de instalar y gestionar grandes centros de datos (Harms y Yamartino, 2010; Armbrust y otros, 2009).

En segundo lugar, las redes sociales están generando una cantidad de información (*big data*) sin precedentes que, procesada mediante herramientas de análisis en línea (*analytics*), se convierte en insumo para la formulación de estrategias productivas y de mercadeo. Los grandes datos (*big data*) permiten hacer más y mejores pronósticos, ajustar decisiones basadas en información completa y en tiempo real. Su aplicación va desde el diseño de un producto hasta la

<sup>9</sup> La masiva conexión de aparatos y dispositivos de todo tipo a la red (electrónicos, electrodomésticos, mecánicos e incluso automóviles, entre otros) ha dado lugar a la “Internet de las cosas” (*Internet of things*), con las consiguientes demandas en términos de ancho de banda y velocidad. Ya en 2008, el número de objetos conectados a Internet superó al número de la población mundial. En 2012, la magnitud del tráfico de Internet entre objetos igualó a la magnitud del tráfico entre personas. Según Cisco IBSG, hacia 2020, alrededor de 50.000 millones de objetos estarían conectados a Internet proveyendo un conjunto sin precedentes de aplicaciones inteligentes y servicios. Véase [en línea] [http://www.cisco.com/web/about/ac79/docs/innov/IoT\\_IBSG\\_0411FINAL.pdf](http://www.cisco.com/web/about/ac79/docs/innov/IoT_IBSG_0411FINAL.pdf).

<sup>10</sup> “A Third Industrial Revolution”, *The Economist*, 21 de abril de 2012 [en línea] <http://www.economist.com/node/21552901>.

<sup>11</sup> Un uso eficiente de la computación en nube demanda alta velocidad de conexión, es decir, la operación de redes ultrarrápidas (superiores a 100 Mbps).

definición de su precio, pasando por la atención al cliente<sup>12</sup>. Las empresas adquieren así flexibilidad para responder a demandas más cambiantes y, sobre todo, a preferencias más personalizadas. Esto reduce los costos de la obtención y el manejo de información en las empresas pequeñas, pero también tiene efectos concentradores. En los hechos, las grandes empresas son las que usan estas herramientas para modelar patrones de comportamiento y preferencias de los consumidores, sobre la base del análisis de universos completos de observaciones más que de muestras estadísticas.

Las redes sociales repositionan al consumidor individual como el centro de la creación de valor y permiten organizar comunidades con intereses compartidos. Se multiplican las comunidades colaborativas en línea en distintos ámbitos, incluido el financiamiento (*crowdfunding*<sup>13</sup>) y la fabricación de productos (*crowdsourcing*<sup>14</sup>), lo que ocasiona cambios radicales en los modelos de negocios. En el primer caso, se facilita el acceso al crédito al abrirse opciones de financiamiento para proyectos que no serían atendidos según los patrones y requerimientos del mercado financiero convencional, lo que reduce las trabas a nuevos emprendimientos. En el segundo, se socializa la producción, mediante comunidades que ofrecen servicios de diseño, fabricación y manufactura de productos en línea<sup>15</sup>. La disminución de los costos de producción reduce las barreras de entrada asociadas a la inversión inicial y posibilita fabricar en cualquier lugar del mundo, lo que cambia la geografía de las cadenas de suministro (las que se acercan a los centros de innovación) y la ponderación del costo de la mano de obra en las decisiones de estrategia productiva.

Las TIC, incluida la bioinformática, han impulsado el avance de las ciencias genómicas y biotecnológicas de manera revolucionaria<sup>16</sup>. La genómica, originalmente concebida como un conjunto de metodologías laboriosas para el mapeo y secuenciación de regiones limitadas de

<sup>12</sup> Por ejemplo, la red social Dell Community se ha convertido en un laboratorio de investigación y desarrollo para la compañía, en el que los usuarios comentan los productos, ofrecen nuevas ideas e informan sobre fallas en los productos; Telefónica I+D utiliza Twitter para encontrar colaboradores y clientes, y LG promociona productos en Facebook.

<sup>13</sup> Se conforman redes de personas interesadas en reunir fondos para el financiamiento de ciertas actividades. Los recursos pueden ser transferidos a quienes los solicitan, como una contribución a cambio de muestra de gratitud o reconocimiento, o como una inversión de dinero con algún tipo de retorno monetario esperado por el inversionista. Si bien estas iniciativas surgieron con fines de beneficencia, han evolucionado hasta convertirse en opciones de microcrédito para el financiamiento de nuevos emprendimientos y micro y pequeñas empresas (*Technology Review*, 2012 [en línea] <http://www.technologyreview.com/article/427675/crowdfunding/>).

<sup>14</sup> *The Economist*, "All together now. The advantage of crowdsourcing", 21 de abril de 2012.

<sup>15</sup> Este modelo se lleva a cabo mediante las tecnologías de fabricación personal, particularmente, las impresoras 3D. Con estas impresoras, un producto diseñado en una computadora puede "imprimirse" en la forma de un objeto sólido mediante la superposición sucesiva de capas de material (lo que se ha denominado "manufactura aditiva"). Los materiales utilizados abarcan desde fotoplásticos hasta numerosos metales y aleaciones, cerámicas y sustancias similares al caucho. Algunas máquinas pueden combinar materiales y producir una diversidad de objetos. Su combinación con la biotecnología permite la creación de tejidos, como piel, músculo y tramos cortos de los vasos sanguíneos. Se prevé que posibiliten la producción de órganos y otras partes del cuerpo humano (*The Economist*, "Layer by layer", 21 de abril de 2012 [en línea] <http://www.economist.com/node/21552903>).

<sup>16</sup> Esto ha sido posible gracias a la conjunción de tecnologías que permiten generar cantidades gigantescas de información, las capacidades informáticas para procesarla y el marco teórico necesario para analizarla de manera útil para el desarrollo científico, médico, agrícola y otras aplicaciones biotecnológicas. Desde el desarrollo de un árbol completo que refleje las relaciones genealógicas entre todas las especies de seres vivos en el planeta, el descubrimiento de genes con funciones desconocidas y potencialmente útiles, la terapia genética y genómica o la síntesis de compuestos y moléculas de alta utilidad medicinal, agrícola, alimentaria e industrial, actualmente, la investigación genómica es inconcebible sin la bioinformática.

ADN, ha logrado no solo la secuenciación del genoma completo de especies modelo, sino también la comparación de cientos de estos genomas entre sí, y de miles y millones de secuencias de tantas especies como puedan secuenciarse. Más allá de la secuencia, comienza a entenderse la forma de organización de los genomas, la interacción entre genes y regiones no codificantes, la idéntica eficiencia en el funcionamiento de genomas pequeños y enormes, o la función y el origen de segmentos esenciales del ADN, el ARN y las proteínas, antes desconocidos o considerados irrelevantes.

Por su parte, en la investigación a escalas nanométricas destacan las funciones óptico-eléctricas y las sondas con gran potencial para el diagnóstico en medicina y otras aplicaciones nanoelectrónicas y biomecánicas. Las interacciones con la biología molecular y sintética, la bioinformática y las TIC son puntos de convergencia e innovación con enorme potencial para el desarrollo a mediano plazo.

Los avances en las tecnologías digitales se combinan con las innovaciones en materiales. Esta trayectoria se enfoca en la mejora de materiales existentes y la creación de materias primas nuevas, cuya estructura es dinámica, de mayor funcionalidad y menor impacto ambiental. En el primer caso, se busca dotar de nuevas funcionalidades a los insumos tradicionales haciéndolos más ligeros, fuertes, durables, manejables y reciclables<sup>17</sup>.

El cambio más radical es la producción de nuevos materiales, basados en nanotecnología, que tendrán una infinidad de usos al caracterizarse por su estructura cambiante. Se trata de materiales inteligentes que, en respuesta a determinados estímulos, pasan de ser flexibles a rígidos y viceversa, se expanden o se contraen, cambian su forma, se autorreparan o alteran su color o transparencia. Esto abre oportunidades para el diseño de productos, especialmente para la sustentabilidad ambiental.

La nueva trayectoria de desarrollo apunta a utilizar tecnologías limpias (*green technologies*), que resultan de la combinación de distintos avances en el reciclaje y el tratamiento de aguas y gases; la generación de electricidad a partir de fuentes energéticas renovables (eólica, solar, hidráulica o cinética) y celdas de hidrógeno; los combustibles derivados de la biotecnología (biodiésel, bioetanol); las redes inteligentes de control en sistemas urbanos (edificios, tráfico) y las redes eléctricas (*smart grids*), y el aumento de la eficiencia energética de gran número de aparatos, como los automóviles.

Si bien son recientes, estos avances dependen directamente de innovaciones de paradigmas anteriores que, al no haberse masificado en la región, condicionan su difusión y apropiación, siendo un caso notable el de la energía eléctrica, que aún no es accesible para una parte importante de la población, particularmente en los países menos avanzados y los sectores rurales.

<sup>17</sup> En reemplazo del plástico, han surgido materiales como el hidrogel, los bioplásticos y los bioaditivos. La fibra de carbono sustituye el acero y el aluminio. Se agregan propiedades al metal (metal espuma, metal líquido) y a insumos renovables como la madera y el bambú para ampliar sus aplicaciones ajustándolas a los requerimientos de diseño más complejos. Así, surgen innovaciones como textiles conductores que podrían revolucionar la industria de la electrónica y el vestuario.

Así, la revolución tecnológica en curso abre posibilidades de mayor crecimiento y nuevas oportunidades de dar un salto en las etapas del desarrollo. Su aprovechamiento está sujeto a procesos de adopción del progreso técnico y de organización institucional, productiva y social, en los que las tendencias pasadas inciden fuertemente en las posibilidades de acción (*path dependence*). Los procesos de innovación y difusión tecnológica requieren de conocimientos acumulados, infraestructura apropiada, trabajadores capacitados y un contexto institucional y de regulaciones acorde (Dosi, 1988, Cimoli y Dosi, 1995). Su aprovechamiento está altamente determinado por el progreso alcanzado bajo el paradigma tecnológico previo, aunque el desarrollo de países como la República de Corea demuestra que es posible reducir la brecha tecnológica (*catching-up*) con políticas que, bajo una visión sistémica, conjuguen cambio estructural, absorción tecnológica, eficiencia ambiental y desarrollo de capacidades.

La revolución industrial está rediseñando el mapa productivo mundial y seguramente dará lugar al retorno de actividades y sectores productivos —incluso algunos hoy intensivos en mano de obra— a los países más avanzados, con el consiguiente impacto en el empleo en regiones como América Latina y el Caribe. En este marco, políticas que, hace apenas una década, podrían haberse considerado proactivas e incluso de vanguardia hoy son insuficientes para reducir la brecha tecnológica. El desafío del cambio estructural, la absorción de tecnología y la capacitación para empleos más complejos gana una importancia y una urgencia inéditas.

Dadas las brechas entre los países de América Latina y el Caribe y los de mayor desarrollo, tanto en el ámbito productivo (inversión, productividad e innovación) como en el social (pobreza, exclusión y desigual distribución del ingreso), de no realizarse cambios estructurales bajo la perspectiva de la nueva revolución en curso, la región comprometería cada vez más sus posibilidades de convergencia. La selección y la focalización en sectores y actividades que deben promoverse para insertarse en un mundo en acelerada transformación son el núcleo de las políticas industriales que se proponen en el capítulo VI de este documento.

## E. Patrones de crecimiento de la productividad y el empleo

En un proceso de crecimiento virtuoso, la productividad y el empleo se expanden al mismo tiempo (aunque no necesariamente a la misma velocidad) sin que se generen presiones insostenibles sobre el sector externo. Mientras que en países más exitosos de fuera de la región se observa la continuidad a lo largo del tiempo del aumento del empleo y la productividad, en América Latina y el Caribe se observan períodos de caída de la productividad o lento crecimiento de esta. Así, en la región se configuran modelos de desarrollo en los que ningún país ha conseguido combinar, a largo plazo, un elevado crecimiento del empleo (prerrequisito para la reducción de la brecha interna de ingresos) con el aumento de la productividad (prerrequisito para la disminución de la brecha de productividad frente a un mundo en plena revolución tecnológica). Para lograr un patrón de crecimiento virtuoso, es necesario que esté apoyado en el cambio estructural hacia la eficiencia dinámica. Esto se representa de forma estilizada en el cuadro I.3.

Cuadro I.3  
PATRONES DE DESARROLLO

Crecimiento del empleo	Crecimiento de la productividad	
	Bajo	Alto
Elevado	<b>Absorción de empleo</b>	<b>Círculo virtuoso</b>
	Macroeconomía	Fuerte crecimiento de la demanda agregada
	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural débil
	<b>Círculo vicioso</b>	<b>Ajuste defensivo</b>
	Macroeconomía	Bajo crecimiento de la demanda agregada
Bajo	Progreso técnico e innovación	Bajo o nulo crecimiento de la productividad
	Tipo de cambio estructural	Cambio estructural nulo
		Cambio estructural limitado a enclaves

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.A Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press y R. Astorga, M. Cimoli y G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

En el cuadro I.4 se muestra el crecimiento de la productividad y el empleo, y la elasticidad producto del empleo en América Latina (promedios simples y ponderados); en el cuadro I.5 se presenta la misma información referida a algunas de las economías de la región (Argentina, Brasil, Chile y México) entre 1960 y 2010. Esas tasas se comparan con las de la República de Corea, usada como referencia por ser uno de los casos más exitosos de convergencia tecnológica y cambio estructural (véase también el capítulo II).

Dos aspectos importantes surgen del cuadro: en ningún momento la República de Corea mostró una caída en la productividad como la que sufrió América Latina en la "década perdida" de 1981-1990 y en 1998-2002. Esta caída, en el caso de América Latina, fue acompañada de la pérdida de empleos en los sectores de mayor productividad y la migración de trabajadores hacia actividades de subsistencia y subempleo (situación definida como círculo vicioso). Tal migración tendió, a su vez, a deprimir la productividad media de la economía. Este movimiento es la otra cara de un cambio estructural regresivo. Salvo en los años sesenta, nunca el crecimiento de la productividad superó la barrera del 2% (promedio ponderado)<sup>18</sup>. Por el contrario, en la República de Corea, los cambios en el patrón de especialización han asegurado una expansión de la demanda y del producto, que genera empleo en actividades de alta productividad para trabajadores antes asignados a actividades de productividad menor (véase el cuadro I.4), lo que además produce una mejora en la distribución del ingreso (CEPAL, 2007; McMillan y Rodrik, 2011).

<sup>18</sup> Como se ve en el gráfico I.4, durante ciertos períodos algunos países lograron un círculo virtuoso (el Brasil en parte de los años sesenta y noventa, Chile en la década de 1990), pero ello no se mantuvo por mucho tiempo.

Cuadro I.4  
AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO DEL PIB, LA PRODUCTIVIDAD Y EL EMPLEO, 1961-2010

		América Latina (promedio simple)	América Latina (promedio ponderado)
1961-1973	PIB	5,43	6,12
	Empleo	3,09	3,26
	Productividad	2,42	2,86
	Elasticidad empleo-producto	0,56	0,52
1974-1981	PIB	4,12	4,81
	Empleo	3,44	3,37
	Productividad	0,72	1,46
	Elasticidad empleo-producto	0,91	0,75
1982-1990	PIB	1,63	1,30
	Empleo	3,63	3,35
	Productividad	-1,95	-2,01
	Elasticidad empleo-producto	0,70	1,17
1991-1994	PIB	5,22	4,52
	Empleo	3,10	3,05
	Productividad	2,08	1,48
	Elasticidad empleo-producto	0,75	0,91
1995-1997	PIB	4,18	3,24
	Empleo	2,34	2,03
	Productividad	1,81	1,18
	Elasticidad empleo-producto	0,68	0,75
1998-2002	PIB	1,25	1,01
	Empleo	2,11	1,72
	Productividad	-0,84	-0,68
	Elasticidad empleo-producto	0,47	0,32
2003-2010	PIB	4,85	4,35
	Empleo	2,88	2,50
	Productividad	1,90	1,79
	Elasticidad empleo-producto	0,60	0,58

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://webcie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>; University of Groningen 10-Sector Database [base de datos en línea] <http://www.rug.nl/feb/onderzoek/onderzoekscentra/ggdc/data/10sector>, Banco Mundial, World Development Indicators (WDI) [base de datos en línea] <http://databank.worldbank.org/>, 2012.

A partir de los años noventa, el crecimiento surcoreano se ha sustentado más en la productividad que en el empleo, como era de esperar en una economía que ya había absorbido la mayor parte del empleo de subsistencia, elevando sustancialmente los salarios reales, y que competía crecientemente en calidad. Eso no se observa en América Latina, ni siquiera durante el auge posterior a 2004. Más aún, las tasas de crecimiento de la productividad en América Latina desde mediados de los años setenta han permanecido muy por debajo de las alcanzadas en los años sesenta. La dinámica de la elasticidad producto del empleo muestra la otra cara de este proceso: mientras su estabilidad a lo largo de casi cuatro décadas en la República de Corea refleja la existencia de una clara estrategia de cambio estructural y crecimiento, en la región existen vaivenes pronunciados, incluso en las economías más exitosas. La ruptura que significó la crisis de la deuda externa de 1982 y la subsiguiente “década perdida” debilitó la capacidad de acumulación, crecimiento e incorporación de progreso técnico en el largo plazo, proceso que la región recién comenzó a superar a mediados de la década de 1990.

Cuadro I.5  
AMÉRICA LATINA (PAÍSES SELECCIONADOS) Y REPÚBLICA DE COREA: CRECIMIENTO  
DEL PRODUCTO Y LA PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1965-2010  
(En porcentajes)

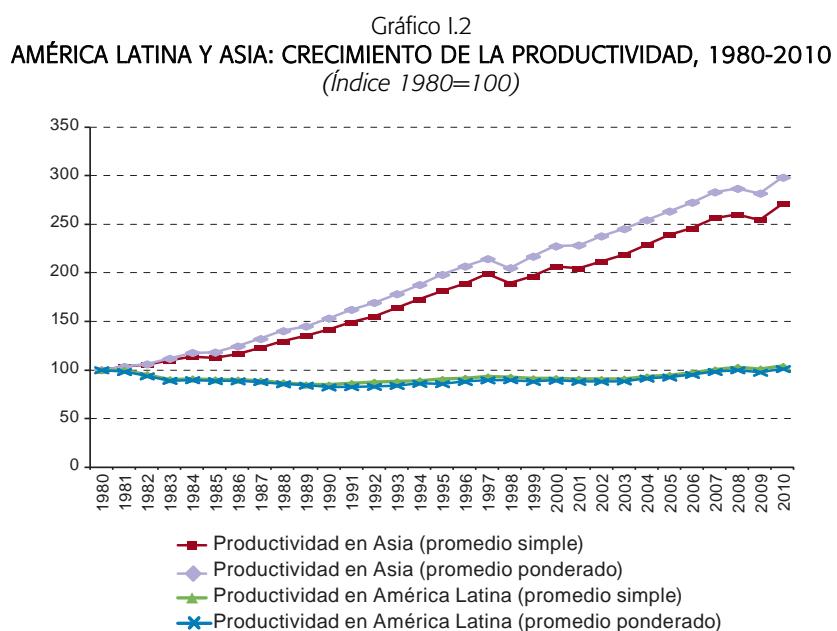
Período	PIB	Empleo	Productividad
Argentina			
1965-1975	4,20	1,28	2,65
1976-1981	1,52	1,84	-0,29
1982-1990	-0,90	2,34	-3,19
1991-2001	3,86	1,29	2,53
2002-2010	5,56	3,51	1,92
Brasil			
1965-1981	7,22	3,60	3,77
1982-1992	1,99	3,73	-1,68
1993-1998	3,33	1,71	1,60
1999-2010	3,38	1,93	1,45
Chile			
1965-1973	2,96	1,35	1,91
1974-1981	4,03	0,87	3,24
1982-1985	0,25	2,39	-2,07
1986-1998	7,28	3,29	3,88
1999-2010	3,43	1,08	2,33
México			
1965-1981	6,69	4,69	1,83
1982-1994	1,87	3,46	-1,55
1995-2000	3,51	2,72	0,73
2001-2010	1,81	1,18	0,62
República de Corea			
1965-1980	8,20	3,64	4,71
1981-1990	8,74	2,84	5,76
1991-2000	6,19	1,61	4,46
2001-2010	4,16	1,35	2,77

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Nota: La periodización es específica para cada país y se hizo sobre la base de los principales choques y cambios de políticas en cada uno de ellos.

El gráfico I.2 se enfoca en el período de la gran divergencia latinoamericana frente a Asia oriental que se inicia en 1980, período en el que la dinámica de la productividad latinoamericana es extremadamente lenta<sup>19</sup>. La región llega a 2010 con una productividad del trabajo ligeramente superior a la que tenía en 1980, mientras que, para una muestra de países asiáticos, esta casi se ha triplicado. Empleando una metodología diferente, la contabilidad del crecimiento, se llega a una conclusión similar. El promedio simple del crecimiento de la productividad total de los factores en 16 países de la región entre 1981 y 2010 es casi nulo (véase el cuadro I.6). Análisis recientes de la CEPAL (2012) muestran que su contribución al crecimiento del PIB apenas llega al 0,9%. Esto contrasta fuertemente con los datos de Lau y Park (2003), que muestran que la aportación multifactorial en Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), la República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán, ascendió en promedio anual al 3,0%, 3,3%, 2,7% y 3,3%, respectivamente (Guerrero de Lizardi, 2009). La contracara del bajo crecimiento de la productividad es que el empleo que se crea es de menor calidad. Muchas veces, es solo un refugio precario frente al desempleo abierto, que no impide el aumento de la desigualdad.

<sup>19</sup> En un estudio reciente de la CEPAL (Fuentes y Sergeant, 2011) también se resalta que, si bien la productividad total de los factores creció en todos esos países hasta comienzos de la década de 1980, a partir de entonces perdió dinamismo.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cuadro I.6  
AMÉRICA LATINA (PROMEDIO SIMPLE DE 16 PAÍSES): TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB,  
EL EMPLEO, EL CAPITAL Y LA PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES, 1981-2010  
(En porcentajes)

Período	PIB	Empleo	Capital	Productividad total de los factores
1981-1989	1,3	1,6	1,2	-1,5
1990-1998	3,9	1,7	1,3	0,9
1999-2002	2,3	1,1	0,9	0,4
2003-2010	4,8	1,8	1,7	1,2
1981-2010	3,0	1,6	1,3	0,0

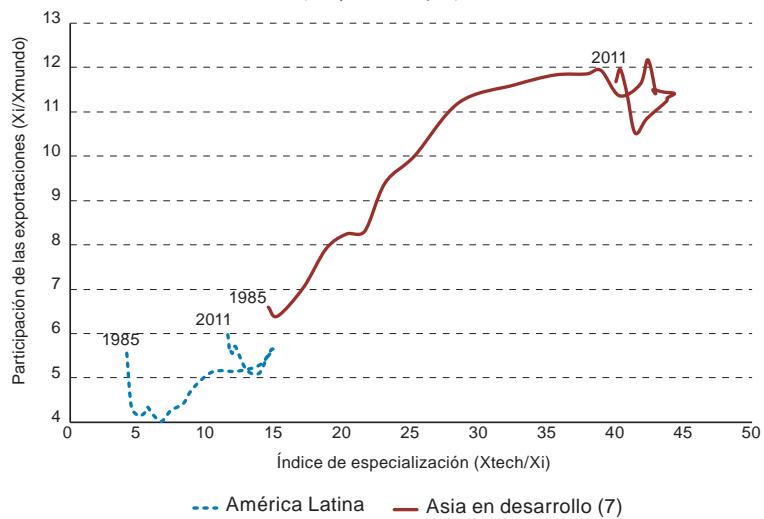
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del proyecto LA-KLEMS.

La divergencia entre Asia y América Latina y el Caribe estuvo asociada a cambios en el patrón de especialización, que permitieron a la primera beneficiarse de la expansión del comercio mundial, alcanzar economías de escala y sostener el crecimiento con equilibrio externo. Las economías asiáticas, en particular las de mejor desempeño, como la República de Corea y Singapur, tuvieron políticas industriales y tecnológicas y políticas macroeconómicas que las complementaron, mientras que tanto las primeras como las segundas faltaron o fallaron en la región. En Asia, políticas deliberadas que alteraron considerablemente el sistema de precios relativos y de incentivos en favor de actividades capaces de impulsar el cambio estructural redefinieron los patrones de especialización y las trayectorias tecnológicas.

Algunos países de América Latina y el Caribe ensayaron, con distinto éxito, estas políticas en los años sesenta y setenta, y las abandonaron (con escasas excepciones) a principios de la década de 1990 como corolario de las reformas económicas que se implantaron después de la crisis de la deuda externa. Las políticas industriales se dejaron de lado por un largo lapso, sin que se pusieran otras en su lugar y, como se muestra en el capítulo VI, solo comenzaron a recuperarse significativamente desde mediados de la década de 2000. En la República de Corea, en cambio, se observa una marcada continuidad en el ejercicio de la política industrial, adaptada y reformulada a partir de las experiencias pasadas y de los desafíos específicos de cada nuevo período en materia tecnológica y del marco del comercio internacional. Más allá de las modalidades que adoptó esa política, existió la decisión estratégica de industrializarse y competir en el mercado sobre la base de bienes de elevado contenido tecnológico y cerca de la frontera del conocimiento en los sectores seleccionados.

La relación entre el cambio estructural, el patrón de especialización y la presencia creciente en los mercados mundiales se ilustra en el gráfico I.3, en el que se comparan dos grupos, uno formado por países latinoamericanos y del Caribe, y otro formado por siete países del Asia oriental en desarrollo. El gráfico muestra en el eje de las abscisas un indicador de cambio en el patrón de especialización (la participación de los sectores de alta tecnología en las exportaciones totales de cada grupo de países) y en el eje de las ordenadas un indicador de competitividad internacional (participación del grupo en el total de las exportaciones mundiales). El primer indicador refleja el dinamismo tecnológico (eficiencia schumpeteriana) y el segundo el dinamismo de demanda (eficiencia keynesiana o de crecimiento).

Gráfico I.3  
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES EN DESARROLLO DE ASIA ORIENTAL: PATRÓN DE CAMBIO ESTRUCTURAL Y  
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES, 1985-2011<sup>a</sup>  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) [en línea] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

<sup>a</sup> Las exportaciones tecnológicas se definieron conforme a la clasificación de Lall (2000). América Latina incluye a Centroamérica, América del Sur y México. Los países en desarrollo de Asia oriental comprenden a Filipinas, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Indonesia, Malasia, la República de Corea, Singapur y Tailandia.

Se observa que los países asiáticos cambiaron rápidamente el perfil de las exportaciones, yendo hacia los sectores de alta tecnología entre 1985 y 2011; en paralelo, aumentaron su participación en el mercado mundial (lo que refleja su capacidad de elevar la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo). Tal proceso no se dio con la misma intensidad en los países de América Latina, que solo hacia mediados de la década de 2000 alcanzaron valores de competitividad similares a los que Asia había logrado en 1985 (Cimoli, Porcile y Rovira, 2010).

En general, en los países de Asia, los dos tipos de políticas —macroeconómicas e industriales— actuaron en consonancia con los objetivos de promover el crecimiento y mantener la estabilidad<sup>20</sup>. No se observa semejante nivel de congruencia y coordinación en América Latina, sometida a ciclos de apreciación cambiaria, endeudamiento, ajustes fiscales y recurrentes crisis de la balanza de pagos, en las que influyeron abruptas reversiones de los flujos de capitales (*sudden stops*) y episodios de contagio financiero (CEPAL, 1998; Krugman, 1999; Calvo, 1998). La ausencia o retirada de las políticas industriales fue especialmente perjudicial en este contexto de inestabilidad real y nominal, y afectó la inversión, sobre todo en los bienes transables.

En resumen, el cambio estructural ha sido débil en América Latina y el Caribe, lo que se refleja en la tendencia de crecimiento y en la evolución de la productividad y el empleo. Esta tendencia de largo plazo interactúa con los ciclos de corto plazo. Hay un movimiento conjunto de tendencia y ciclo que es el tema de la sección siguiente.

## F. La coevolución entre la estructura y el ciclo económico

### 1. Estructura y choques externos

La coevolución entre la estructura productiva y el ciclo económico supone la existencia de mecanismos de transmisión mediante los cuales estas variables se interrelacionan y condicionan a lo largo del tiempo. En primer lugar, se analizan los condicionantes que impone la estructura al ciclo de corto plazo y en los apartados siguientes se discute la causalidad inversa, esto es, los efectos de la dinámica cíclica en el cambio estructural. El punto de partida del análisis es la idea del predominio de la balanza de pagos en la dinámica macroeconómica y la forma en que los factores estructurales del comercio y la especialización se vinculan con choques provenientes de los mercados financieros y de los términos de intercambio.

Una primera condición que la estructura impone a las fluctuaciones de corto plazo es la capacidad de respuesta de la economía a los choques externos. El vínculo entre la estructura productiva y las fluctuaciones se visualiza más claramente en el caso de economías cuyas exportaciones dependen de pocas materias primas, con precios dados por el mercado internacional y sujetas a una demanda muy volátil. En este caso, el ciclo de la actividad económica y, por ende, del empleo, será altamente dependiente de los avatares de unos pocos mercados. Este es, precisamente, uno de los mecanismos que la literatura ha señalado para explicar el motivo por el cual la dependencia de recursos naturales puede reducir el crecimiento de largo plazo: la

<sup>20</sup> A su vez, el conjunto de instrumentos de política macroeconómica era significativamente más complejo que el aceptado hoy por el enfoque dominante en la disciplina. Las políticas de dirección del crédito, las políticas de ingresos, la regulación de los precios de los bienes salariales —por citar algunos instrumentos— eran parte integral del instrumental de la política macroeconómica.

volatilidad asociada a esa dependencia compromete la inversión y, con ella, el crecimiento de largo plazo. En el otro extremo, se encuentran economías en las que existe una alta participación de la producción de bienes y servicios intensivos en conocimiento y, asociada a ella, una mayor división del trabajo y diversificación de capacidades. La diversidad de conocimientos y habilidades hace posible responder más eficientemente y con mayor celeridad a un choque negativo. Se trata de una flexibilidad que proviene del conocimiento y de la posibilidad de readaptarse frente a condiciones cambiantes. La economía diversificada tendrá condiciones de crecer de forma más sostenida en el tiempo, con menores fluctuaciones en el producto, el empleo, los salarios y los flujos de comercio.

Otra variable clave en el análisis de la coevolución entre ciclo y tendencia es la restricción que la tasa de crecimiento compatible con el balance externo de largo plazo impone a la expansión del gasto público y privado. Ya se indicó que esta tasa es definida en gran medida por la estructura productiva y el patrón de especialización. Si la economía crece a una tasa superior a dicha tasa, los desequilibrios en la cuenta corriente harán necesario un ajuste —una menor absorción. El ajuste se concreta en una caída del gasto autónomo público y privado, en diferentes proporciones según las condiciones iniciales y los grados de libertad de las políticas. En el largo plazo, la política fiscal está condicionada por la tasa de crecimiento de largo plazo; si un proceso de cambio estructural eleva esta tasa, será posible, manteniendo todo lo demás constante, ampliar el gasto fiscal sin que se generen presiones desestabilizadoras sobre la cuenta corriente.

La política macroeconómica y el ciclo tienen, a su vez, efectos sobre la estructura productiva. Los mecanismos de transmisión, desde la política hasta la estructura, varían según el tipo de ciclo económico, como se analiza a continuación.

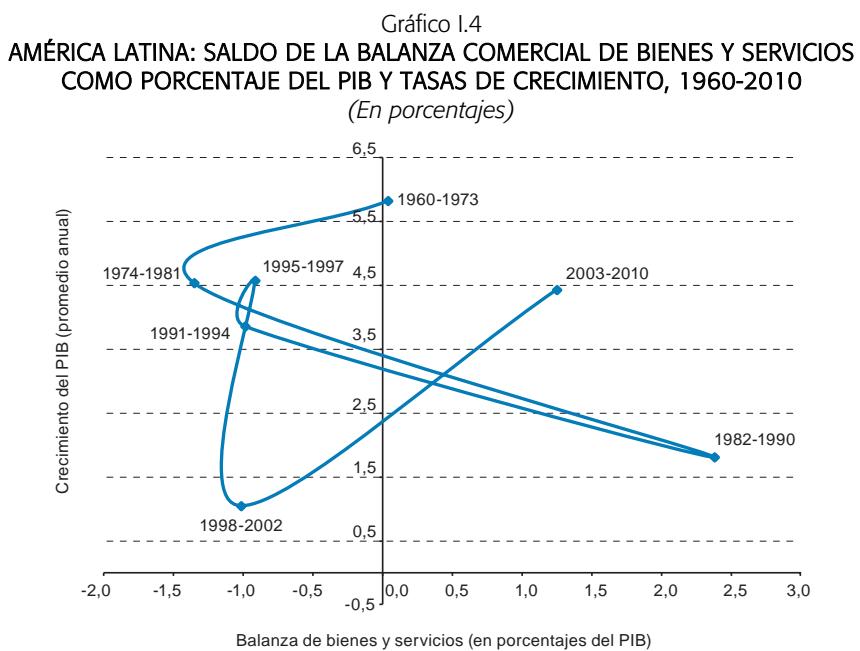
## 2. De la sustitución de importaciones a los ciclos de liquidez

La estructura productiva de América Latina no le ha permitido beneficiarse plenamente de los impulsos dinámicos de la demanda mundial y de su propia demanda interna. Esta ha sido una preocupación permanente en el pensamiento de la CEPAL. Debido al patrón de especialización predominante en América Latina, la elasticidad ingreso de las exportaciones es muy baja en comparación con la de las importaciones, por lo que cuando la región acelera su crecimiento —condición sine qua non para absorber el subempleo, reducir la heterogeneidad y promover la igualdad—, surgen desequilibrios en las exportaciones netas de bienes y servicios que frenan el impulso expansivo y que, muchas veces, han desembocado en crisis de la balanza de pagos. Las entradas de capitales pueden financiar estos desequilibrios, pero en el largo plazo el aumento solo será sostenible con el cambio en la estructura productiva.

El enfoque estructuralista vincula el crecimiento con la estructura productiva, pues considera que las elasticidades ingreso de las importaciones y las exportaciones reflejan o están determinadas por el patrón de especialización y la densidad de su tejido productivo. Estas elasticidades expresan, en forma sintética, el grado de articulación que existe entre la evolución de las demandas interna y externa, y la capacidad de atenderla mediante la producción local. Una estructura productiva densa, con capacidad de innovación y tecnológicamente sofisticada, hace más factible que la producción local responda de manera dinámica a la expansión de las demandas interna y externa, y fortalece la especialización a partir de una base exportadora más diversificada.

La mayor integración financiera internacional de la región, que se inició en la década de 1970 y se terminó de consolidar durante la primera mitad de la década de 1990 —tras un fuerte estancamiento en los años ochenta debido a la crisis de la deuda internacional—, se tradujo en mayores flujos de capitales internacionales. En el contexto de la globalización financiera, pierden peso los determinantes comerciales en el corto plazo y amplían su importancia los componentes de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Para ilustrar mejor esta relación y situarla en su contexto histórico, en el gráfico I.4 se contrasta la evolución de la tasa media de crecimiento económico de la región (eje vertical) y el saldo de la balanza de bienes y servicios como porcentaje del PIB (eje horizontal) en América Latina entre 1960 y 2010. Este gráfico y el cuadro I.7, en el que se subdivide América Latina en América del Sur y Centroamérica, permiten identificar tres patrones en la relación entre estas variables (véase el apartado 4 de la sección F, en el que se realiza un ejercicio similar, por subregiones y períodos, a partir del saldo de la cuenta corriente)<sup>21</sup>.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

<sup>21</sup> La variable del gráfico I.4, al ser una media ponderada por el peso de cada país, refleja básicamente lo ocurrido con las economías más grandes, en particular la Argentina, el Brasil y México, que representan casi las dos terceras partes del PIB de América Latina. La historia que surge del agregado no se aplica a todos los países de la región. Los casos subregionales se distinguen en el cuadro I.7.

Cuadro I.7  
AMÉRICA DEL SUR, CENTROAMÉRICA Y MÉXICO: BALANZA DE BIENES Y SERVICIOS  
Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB, 1960-2011  
(En porcentajes, promedios de cada período)

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2005	2006-2011
Balanza comercial (en porcentajes del PIB)						
América del Sur	1,0	-0,5	1,8	-0,6	3,4	1,8
Argentina	0,2	0,8	2,4	-0,7	8,2	4,2
Brasil	-0,1	-1,9	2,0	-0,2	2,1	0,3
Centroamérica	-2,6	-3,5	-3,8	-6,1	-8,7	-10,6
México	-1,5	-1,9	2,5	-1,5	-1,7	-1,6
Crecimiento del PIB, promedio anual (en porcentajes)						
América del Sur	5,5	5,8	2,0	2,7	3,0	4,5
Argentina	4,7	3,0	-0,7	4,1	1,8	7,0
Brasil	6,3	8,0	3,1	1,7	3,0	4,1
Centroamérica	5,7	5,7	1,8	4,7	3,6	4,7
México	7,2	6,5	2,2	3,4	2,7	2,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El primer patrón corresponde al período de sustitución de importaciones, caracterizado por ciclos de crecimiento intermitente, que va hasta mediados de los años setenta. El segundo patrón es el de crecimiento insostenible en función del desequilibrio externo, y se observa en dos momentos: la segunda mitad de los años setenta y los años noventa. Cada uno termina en una crisis y un período recesivo, la “década perdida” de los años ochenta (1982-1990), en el caso del primero, y la “media década perdida” (1998-2002), en el segundo caso. El tercer patrón es el que viven hoy los principales exportadores netos de recursos naturales, sobre todo en América del Sur, y en el Caribe, países como Belice, Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago. En el tercer patrón la mejoría de la demanda mundial de productos básicos y de los términos de intercambio estimula el crecimiento y ha reducido a la vez la vulnerabilidad externa, aunque, como se verá, no la ha hecho desaparecer completamente.

A continuación se analizan los patrones de crecimiento con sustitución de importaciones y con auge del financiamiento externo; en el próximo apartado se discute el patrón generado por el auge de los productos básicos.

El primer patrón es el más lejano en el tiempo —estuvo vigente desde finales de la segunda guerra mundial hasta mediados de los años setenta. En esa fase de industrialización mediante la sustitución de importaciones, que emergió bajo condiciones internas y externas que han cambiado sustancialmente, el Estado cumplió un papel decisivo como orientador de la asignación de recursos (Bértola y Ocampo, 2010).

En los años sesenta, la región creció a una tasa superior al 5% anual con un ligero superávit en la balanza comercial, que se convirtió en déficit a comienzos de la década de 1970 (véase el gráfico I.4). Eran los años de auge de la industrialización sustitutiva en la mayoría de las economías de la región. Se buscaba aliviar el desequilibrio externo mediante medidas proteccionistas para reducir la elasticidad ingreso de las importaciones. Estas barreras, junto con el mantenimiento de un tipo de cambio relativamente apreciado, tenían un efecto negativo sobre las exportaciones. Ello condujo a algunos gobiernos de la región a adoptar medidas de promoción de

exportaciones para contrarrestar ese efecto<sup>22</sup>. A pesar de que se logró cierto grado de diversificación exportadora en algunos países, la economía no lograba dejar atrás los ciclos de avance y estancamiento, en que los estímulos a la expansión de la demanda interna se convertían en déficits externos y presiones a la desvalorización de la moneda. En economías muy cerradas, la desvalorización tenía efectos recesivos, ya que deprimía los salarios y la demanda interna (Krugman y Taylor, 1978), sin lograr que esto fuera neutralizado por una respuesta suficientemente vigorosa del sector exportador.

El segundo patrón está asociado a la abundancia de financiamiento externo, impulsado por una mejora en las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales. Los desequilibrios se acumulan y a la postre generan una fuerte reversión. Hay ejemplos de este segundo patrón en dos momentos, en la segunda mitad de los años setenta y en los años noventa. Como se aprecia en el gráfico I.4, en ambos períodos hay déficits en balanza de bienes y servicios que contaron con financiamiento externo. En la mayoría de los países de la región, durante el período de las reformas de mercado de los años ochenta e inicios de los noventa, y en las economías del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) en la segunda mitad de la década de 1970, el mayor uso del capital externo se dio a la par de la rápida apertura comercial, la liberalización de los flujos de capital y la desregulación del sistema financiero interno. Las principales características de este patrón de crecimiento se enumeran a continuación, destacándose la relación entre el ciclo y la tendencia del crecimiento económico.

La fase de expansión del ciclo económico respondió a la facilidad de acceso al crédito externo, que estimuló la apreciación del tipo de cambio. Esta fue reforzada por las políticas macroeconómicas que, al priorizar la estabilidad de los precios, usaron el tipo cambio como ancla nominal para reducir las expectativas inflacionarias<sup>23</sup>.

Esta apreciación, a su vez, generó un efecto de “riqueza” que impulsó fuertemente el consumo y, en algunos casos, propició un minicírculo de aumento de la inversión. Así, inicialmente, la apreciación tuvo un efecto procíclico sobre la demanda agregada. Al mismo tiempo, las exportaciones netas perdieron dinamismo y surgieron déficits que encontraron financiamiento abundante en el mercado internacional. Gradualmente, el cociente entre la cuenta corriente y el PIB alcanzó niveles de riesgo, mientras que la creciente incertidumbre estimulaba la salida de capitales de corto plazo. Ante estos riesgos, los gobiernos adoptaron políticas económicas contractivas (elevación de la tasa de interés, reducción del gasto público y depreciación del tipo de cambio) para frenar la expansión económica e inducir la reorientación de la producción hacia bienes y servicios transables. Frecuentemente el ajuste se hace con un alto costo en términos de caída del nivel de actividad y aumento del desempleo.

Los movimientos anteriores tuvieron impactos sobre la estructura. Durante el auge, la inversión se orientó más a sectores no transables o a transables tradicionales intensivos en recursos naturales —muchas veces con menor intensidad tecnológica<sup>24</sup>. Durante el ajuste, la formación de capital fijo fue el elemento de la demanda agregada que más se contraío. Por lo tanto, se generó un efecto adverso sobre la estructura del aparato productivo y su competitividad internacional en

<sup>22</sup> Los problemas de un excesivo proteccionismo, y lo reducido del incentivo a las exportaciones, fueron motivo de preocupación en la CEPAL a principios de los años sesenta (véase Prebisch (1949)).

<sup>23</sup> En la Argentina, Chile y el Uruguay, a finales de la década de 1970 se adoptó un sistema de devaluaciones preanunciadas que deberían permitir la convergencia entre la inflación externa y la interna.

<sup>24</sup> En el capítulo II, se vuelve sobre el tema del papel del tipo de cambio real en la diversificación productiva.

ambas fases del ciclo, al rezagarse la modernización y la aplicación de equipo y maquinaria al proceso productivo. Las consecuencias de este rezago fueron especialmente graves, en contraste con un mundo globalizado en el que la frontera tecnológica avanzaba a gran velocidad.

Los impactos de los choques externos y las respuestas de política sobre los precios macroeconómicos —y en particular sobre el tipo de cambio real— han generado un largo debate en la región, que retorna de forma recurrente. Una apreciación inconsistente con la dinámica de la productividad y el cambio estructural puede transformarse, gradualmente, en una fuente de inestabilidad importante, a medida que se erosiona la competitividad de las firmas y se acumulan déficits en el sector externo. Un ministro de hacienda del Brasil de los años setenta, Mario Henrique Simonsen, acuñó una frase muy conocida: “La inflación hiere, pero el tipo de cambio mata”. La advertencia de Simonsen se refería a la importancia del tipo de cambio para definir la competitividad en nuevos bienes y de esa forma determinar el acceso o no a las economías de escala y a los procesos más intensos de aprendizaje que propicia el mercado mundial (CEPAL, 1998; Bresser-Pereira, 2008; Frenkel y Taylor, 2006). Recientemente, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2011) se ha ocupado de los problemas suscitados por movimientos muy fuertes de capitales de corto plazo, que son capaces de deprimir el cambio y alejarlo de valores compatibles con la estabilidad externa.

La desvalorización del tipo de cambio suele postergarse debido al temor de sus efectos inflacionarios (por el *pass through* en los precios de los bienes y servicios transables) y su impacto patrimonial (sobre los agentes endeudados en moneda extranjera). El alto y creciente riesgo y los desequilibrios acumulados hacen que cualquier choque externo o de expectativas deje al descubierto que la situación es insostenible. El resultado suele ser una maxidevaluación y un agudo recorte del gasto público y restricción crediticia, con las consiguientes caídas de los salarios reales, pérdida de empleos y cierre de empresas. La apreciación del tipo de cambio genera desequilibrios en el sector externo que refuerzan la inestabilidad (real y nominal) al hacer inevitable que se efectúen ajustes muy fuertes en el tipo de cambio y el producto, sobre todo cuando ocurren abruptas reverisiones del flujo de capitales (*sudden stops*) en la oferta de financiamiento. La aparente conquista de la estabilidad nominal por la apreciación cambiaria crea las condiciones para la agudización de la inestabilidad real (lo que, inevitablemente, termina por minar la estabilidad nominal).

No solo los precios macroeconómicos y la inestabilidad comprometen la inversión. En la medida en que la estructura productiva supone una tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo que normalmente está por debajo de la tasa de crecimiento con plena utilización de los factores, existe una tendencia a que surja capacidad subutilizada, otro factor que deprime la inversión y arrastra hacia abajo la capacidad productiva. Así, la subutilización de la capacidad instalada tiene un componente estructural (debido al patrón de especialización), pero también un componente cíclico que proviene de la apreciación del tipo de cambio y de las políticas restrictivas de la demanda agregada.

La velocidad y los costos de salida de una crisis dependen en gran medida de las condiciones en que se renegocian los pasivos externos, la fortaleza o situación en que se encuentre el sector de bienes transables y los incentivos para su recuperación, así como de la capacidad de la economía internacional de absorber exportaciones desde los países endeudados. En ese sentido, las crisis que han atravesado los países de la región en las tres últimas décadas se dieron en condiciones muy distintas. Al estallar la crisis de los años ochenta, América Latina encontró un mundo con caída de los términos de intercambio y numerosas economías buscando elevar sus exportaciones al mismo

tiempo. En esas condiciones, y con el gran peso asociado a los compromisos y condiciones de repago de la deuda, los costos de salida fueron enormes, con efectos muy negativos sobre la inversión y potencial de expansión económica de corto y sobre todo de largo plazo. Los años ochenta marcan el momento de quiebre de la tendencia de crecimiento de América Latina, que sigue a partir de entonces una trayectoria menos dinámica.

Los efectos se trasladan a los años noventa; obsérvese en el cuadro I.7 que, en esta década, América del Sur y México, con un déficit comercial como proporción del PIB similar al de los años setenta, registran una tasa de crecimiento mucho menor; mientras que Centroamérica, si bien mantiene una tasa de crecimiento relativamente similar, casi duplica su déficit comercial. En otras palabras, como fruto de los impactos negativos de la relación entre la micro y la macroeconomía de las décadas anteriores, en los años noventa la estructura productiva no fue capaz de sostener una tasa de crecimiento tan elevada para un mismo nivel de déficit que en el pasado.

Condiciones muy diferentes predominaron en los momentos de las crisis de la década de 1990 y principios de la de 2000. Estas comenzaron con la crisis mexicana en 1994, continuaron con la del Brasil en 1999, y culminaron con las más dramáticas sufridas por la Argentina y el Uruguay en 2002. La crisis rusa de 1998 golpeó a casi todas las economías de la región, aunque con intensidad desigual. Sin embargo, por distintos mecanismos, se fueron absorbiendo sus efectos, y las desvalorizaciones del tipo de cambio contribuyeron a esta recuperación, al menos en algunas de las economías de la región.

En resumen, los choques de liquidez generaron un auge insostenible, no por alcanzarse el pleno empleo o el máximo uso de la capacidad instalada, sino por su impacto desestabilizador sobre el sector externo. A ello contribuyen la apreciación del tipo de cambio (que ha jugado un papel importante en los programas de estabilización) y la incertidumbre y la volatilidad, que desestimulan la inversión. El multiplicador del gasto se debilita en la medida en que la demanda se filtra crecientemente hacia las importaciones. El acelerador también se deteriora debido a la subutilización de la capacidad y a la menor rentabilidad de los bienes transables, que comprometen la inversión y, por lo tanto, la innovación y el progreso técnico. Como resultado, durante el ciclo, la estructura productiva sufre cambios que pueden afectar negativamente la tasa de crecimiento compatible con el equilibrio externo de largo plazo. Hay efectos de histéresis asociados a la contracción relativa de la inversión en el sector de bienes transables, la pérdida de capacidades y el rezago tecnológico, que se traducen en períodos siguientes en una estructura productiva menos densa, con menor capacidad de sostener un crecimiento elevado.

### 3. Década de 2000: Auge de productos básicos y choques externos

#### a) Respuestas subregionales

A partir de 2004, hay un cambio significativo en la economía internacional. No solo existe un acceso fluido al mercado de capitales, sino también un viraje en los términos de intercambio a favor de los exportadores de recursos naturales, particularmente de minerales e hidrocarburos. Si bien continúa la elevada liquidez internacional, el choque principal que generó el ciclo de la década de 2000 fue la expansión del comercio mundial de productos básicos y la mejora de los precios internacionales. Se observa en el gráfico I.4 que la región en su conjunto entró en una situación superavitaria de la balanza comercial, con tasas más altas de crecimiento. Este nuevo escenario, que emerge del peso creciente de los países asiáticos (y especialmente de China) en la

demandas mundiales, tiene efectos muy distintos dentro de la región. Es benéfico para la mayoría de los países sudamericanos, algunos pocos caribeños y, en menor medida, México, que son exportadores netos de recursos naturales; pero repercute negativamente en Centroamérica y parte del Caribe (sobre todo en las economías basadas en los servicios), que tienen una situación inversa en este ámbito<sup>25</sup>.

Los problemas y oportunidades que se derivan de esta nueva etapa del comercio mundial son, por lo tanto, distintos en cada caso. En América del Sur se abren espacios para un crecimiento económico más rápido que, sin embargo, encierra riesgos de largo plazo por sus efectos sobre la estructura productiva y el debilitamiento de la inversión en sectores transables no ligados a recursos naturales. En el caso de Centroamérica y en algunas economías del Caribe se generan nuevas presiones sobre el sector externo, pues estas economías son en su mayor parte importadoras netas de energía y alimentos. El alza de los precios internacionales agrícolas introduce, además, un componente importado de inflación que, al recaer sobre los alimentos, genera efectos distributivos adversos. La situación tiene también impactos fiscales negativos, ya que los presupuestos gubernamentales se ven presionados a cubrir la mayor factura petrolera y a aplicar subsidios para compensar el impacto sobre los precios de la canasta alimentaria básica.

Como se muestra en el cuadro I.7, en los países sudamericanos exportadores de minerales, hidrocarburos y bienes intensivos en recursos naturales, la balanza comercial en el período 2006-2011 pasa del déficit al superávit, a la vez que se registran tasas elevadas de expansión económica. A diferencia de lo que ocurría en los años ochenta y principios de la década de 2000, el cambio hacia posiciones de superávit comercial refleja un alivio en la balanza de pagos y no un esfuerzo para pagar los compromisos de la deuda.

Los exportadores netos de recursos naturales muestran algunas tendencias comunes. La primera de ellas es la pérdida de participación del servicio de la deuda externa respecto de los ingresos por exportaciones<sup>26</sup>. Entre 2000 y 2008 todos los países sudamericanos redujeron sustancialmente la deuda externa como porcentaje del PIB y cambiaron el perfil del acervo de deuda, con una menor gravitación de la deuda de corto plazo en la deuda total y una reducción de la tasa de interés pasiva. Un segundo aspecto es el considerable incremento de las reservas en moneda extranjera, que junto con la mejora de la situación fiscal y la baja de la inflación, han facilitado la captación de créditos internacionales con tasas de interés más bajas. Este constituye uno de los factores de la inédita capacidad de resistencia de la región frente a la última crisis internacional en 2008 y 2009.

La situación en otras subregiones es más heterogénea; mientras algunas economías del Caribe exhiben altos niveles de deuda externa —superior al 60% del PIB en Belice, Granada y Jamaica, y al 40% del PIB en Dominica, Guyana y San Vicente y las Granadinas— en otros, como las Bahamas, Suriname y Trinidad y Tabago, el cociente es inferior al 10% (Alleyne, Hendrickson y Amonde, 2011). La dinámica en Centroamérica es también diversa: al tiempo que la deuda externa aumentaba entre 2002 y 2010 en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá, se reducía marcadamente en Honduras y Nicaragua (CEPAL, 2011). Debe destacarse, además, que en

<sup>25</sup> Véase un análisis del impacto de la bonanza de los productos básicos en el Caribe y los efectos diferenciados según la inserción de cada uno de ellos en el comercio mundial (los basados en servicios y los basados en bienes) en CEPAL (2002), capítulo 11, y CEPAL (2003).

<sup>26</sup> Por ejemplo, en Colombia y el Perú el pago de los intereses de la deuda como proporción de la remuneración total recibida por el capital extranjero cayó de valores tan elevados como un 82,8% y un 93,7% en 1999 a un 26,3% y un 9,3% en 2010, respectivamente.

Centroamérica y algunos países del Caribe hay dos variables importantes que ayudan a aliviar los problemas de vulnerabilidad externa, que son los procesos de diversificación exportadora sobre la base del ensamblaje para exportación, y las remesas de divisas de los inmigrantes, un componente de importancia creciente en la balanza de pagos.

Estas tendencias en el frente externo de América Latina y el Caribe fueron acompañadas de cambios de estrategia macroeconómica que, en alguna medida, reflejan el aprendizaje de la experiencia negativa de los años noventa con fijación del tipo de cambio. En esa década, como se mencionó más arriba, los programas de estabilización en algunos países se apoyaron en el tipo de cambio como ancla nominal de las expectativas inflacionarias. Este tipo de estrategia tendió a cambiar en la década de 2000. Más allá de los países que han adoptado el dólar como su moneda (Ecuador, El Salvador y Panamá) y de algunas de las economías más pequeñas y abiertas de la región que han conservado sus regímenes de paridad cambiaria fija (por ejemplo, Barbados, Belice y los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental (UMCO))<sup>27</sup>, otras economías han adoptado tipos de cambios más flexibles, como los regímenes de metas de inflación instaurados en el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú entre fines de la década de 1990 y comienzos de la de 2000. Esta estrategia consiste en mantener un ancla nominal de precios (dada por la meta en torno a la cual deberían convergir las expectativas inflacionarias) pero permite que se ajuste el tipo de cambio para ayudar a reducir los desequilibrios externos. Bajo este esquema monetario, la principal herramienta para la estabilización es la tasa de interés de corto plazo, mediante la cual se procura incidir en las decisiones de cartera de los agentes económicos y los distintos componentes de la demanda agregada.

### b) Implicancias para la dinámica del ciclo económico

La región ha respondido con crecimiento fuerte e inflación moderada a la mejora del dinamismo del comercio en la primera década del siglo XXI<sup>28</sup>. En América del Sur se ha logrado un ciclo expansivo con una mejoría del sector externo, pero al mismo tiempo —sobre todo en el Brasil y Colombia— las tendencias a la apreciación cambiaria se manifestaron de forma aguda hacia el final de la década de 2000, lo que genera fuertes presiones por el lado de las importaciones. La apreciación refleja el efecto combinado de la mejoría de los términos de intercambio y el gran ingreso de capitales, atraídos por tasas de interés más altas en la región, así como por las expectativas de revaluación cambiaria y mayor rentabilidad de la inversión extranjera directa (véase el capítulo IV). Las recientes medidas defensivas adoptadas por la Argentina y el Brasil para intentar frenar el ingreso de importaciones, son un ejemplo de los problemas que han encontrado los países para sostener la producción interna y la diversificación en un contexto de apreciación<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Por el contrario, algunas de las economías más grandes del Caribe (Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago) tienen un tipo de cambio flexible (véase Alleyne, Hendrickson Amonde, 2011, cuadro 2).

<sup>28</sup> Si bien en 2011 los saldos de la balanza comercial son favorables, los saldos de la cuenta corriente en los últimos años envían señales de alerta sobre la continuidad del equilibrio externo. La mayor parte de los países transitó de déficits gemelos en los años noventa a superávits en la década de 2000, pero este panorama ha cambiado. En algunos países, se ha vuelto a una situación de déficits gemelos, sobre todo después de 2008. Este movimiento, al que no es ajena la apreciación cambiaria, sugiere que la vulnerabilidad externa se encuentra siempre latente. En ello juega un papel creciente la remisión de utilidades al exterior por parte de las firmas extranjeras que operan en la región.

<sup>29</sup> En economías pequeñas y abiertas, y con bajos niveles de intermediación financiera, el canal cambiario tiende a prevalecer como principal correa de transmisión de los impulsos monetarios a los precios. Precisamente debido a esta mayor eficacia del canal cambiario, las autoridades suelen reaccionar rápidamente ante un incremento del tipo de

Estos problemas se manifiestan en un fenómeno que la literatura denomina “enfermedad holandesa”: un auge en las exportaciones de recursos naturales puede apreciar el cambio al punto de volver inviables otros sectores transables, lo que da lugar a una estructura productiva menos diversificada. En muchas economías de la región, la concentración de las exportaciones en recursos naturales ya era elevada y ha aumentado aun más como consecuencia de la dinámica de la demanda externa y la consiguiente tendencia a la apreciación y el aumento de la rentabilidad en esos sectores. En América del Sur, este aumento ha sido denominado la “reprimarización” del patrón exportador. Por otra parte, como se ha mencionado, en algunas de las economías de Centroamérica y el Caribe no favorecidas por aumentos de los términos de intercambio, el auge de productos básicos ha creado mayor presión en las cuentas externas (véase el cuadro I.7). Los déficits de la balanza comercial vienen aumentando desde los años sesenta y se elevan sustancialmente en la segunda mitad de la década de 2000. Los problemas externos se agravaron debido a la caída de las remesas de los emigrantes durante el período de crisis en la economía estadounidense, así como por la reducción de los ingresos provenientes de las actividades del turismo —otra fuente de divisas para varias economías de dicha subregión.

La mejoría en la balanza de pagos gracias a la bonanza de productos básicos y las tasas más elevadas de crecimiento de los exportadores netos de estos bienes generaron condiciones favorables para reducir el peso de la deuda pública después de 2003. Sin embargo, hay tareas pendientes, fundamentalmente en relación con generar un mayor espacio fiscal, deficiencia asociada a la reducida presión tributaria que caracteriza a la mayoría de las economías de la región. Este déficit estructural de recursos limita la inversión en infraestructura, así como la capacidad efectiva de formular políticas industriales y tecnológicas. De hecho, la inversión pública es un componente importante de cualquier política industrial orientada a diversificar la economía. Una política fiscal muy restrictiva o que reduzca el gasto en la fase baja del ciclo compromete la capacidad de inversión del sector público y su efecto de atracción de la inversión privada (*crowding-in*). Otra dimensión clave de lo fiscal es su relación con la igualdad. Tanto por la vía impositiva como, sobre todo, por la vía del gasto público, la fiscalidad es una herramienta de gran importancia para promover la igualdad. Ampliar el espacio fiscal y reforzar su accionar en las fases de baja del ciclo es fundamental, no solo en el largo plazo —por los efectos mencionados sobre la inversión y la estructura—, sino también en el corto plazo, como forma de mitigar los efectos del ciclo sobre la desigualdad.

En resumen, el auge de los productos básicos y del flujo de capital hacia la región alejaron los problemas de la balanza de pagos en los países que son exportadores netos de recursos naturales, sobre todo de minerales, a partir de 2004. Al mismo tiempo, en relación con lo anterior, se registraron presupuestos fiscales equilibrados e inflación baja, a pesar de que, en años recientes, han returnedo los déficits gemelos (es decir, la combinación de déficit fiscal y déficit de la cuenta corriente) en algunos países, y en otros, las presiones inflacionarias. El riesgo de fuertes crisis cambiarias o de pagos, como las ocurridas en el pasado, no parece ser alto en el corto plazo. En América del Sur, el principal motivo de preocupación remite a la tendencia a la “reprimarización”

---

cambio nominal —aumentando la tasa de referencia, interviniendo directamente en el mercado cambiario o combinando ambas medidas— a fin de evitar su traspaso a los precios; pero no reaccionan tan fuertemente ante su disminución. De allí se deriva cierta asimetría en la gestión del cambio en países en desarrollo o con bajo grado de intermediación financiera, que tiende a generar apreciación (Ffrench-Davis, 2006 y 2008; Ocampo, 2011; Bresser-Pereira y Gala, 2008). En los últimos años se advierte una mayor preocupación por parte de las autoridades monetarias —y gubernamentales en general— en relación con los procesos de apreciación cambiaria excesivos (véase el capítulo IV).

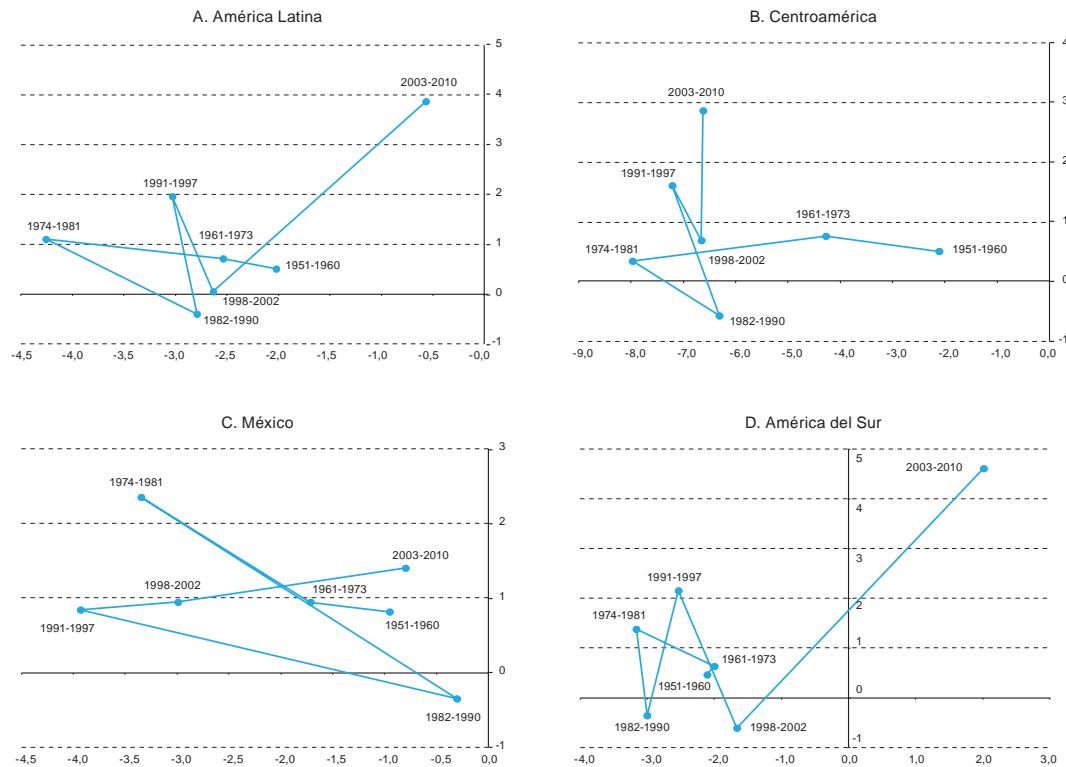
de la pauta exportadora y la pérdida de peso de los transables (especialmente de los no tradicionales, que tienen un mayor contenido de conocimiento y potencialidad de difusión del progreso técnico) en la estructura productiva, ya que ello puede traer una declinación de la tendencia del crecimiento. Por otra parte, en Centroamérica y el Caribe, por su condición de importadores netos de alimentos y energía, el choque de los términos de intercambio luego de 2004 generó mayores presiones sobre la balanza de pagos. Esto se refleja en un menor dinamismo de la inversión en esta subregión en comparación con América del Sur. Al mismo tiempo, ese choque agravó los problemas distributivos en la medida en que el precio más elevado de los alimentos golpeó fuertemente a la población pobre, y no ha sido totalmente compensado por programas sociales financiados con recursos fiscales.

#### 4. Convergencia y divergencia

Un objetivo central del desarrollo es reducir las diferencias de ingreso por habitante con las economías desarrolladas. Para no generar problemas de financiamiento externo, este proceso de convergencia tiene que ser compatible con déficits moderados en la cuenta corriente. El gráfico I.5 muestra la relación entre la tasa de convergencia (razón entre la tasa de crecimiento de la región o subregión y la tasa de crecimiento de una muestra de países desarrollados), representada en el eje de las ordenadas, y el saldo de la cuenta corriente (como porcentaje del PIB), que se representa en el eje de las abscisas, para diferentes períodos. Valores superiores (inferiores) a la unidad en las ordenadas indican convergencia (divergencia), ya que la región crece más (menos) que los desarrollados; valores positivos (negativos) del saldo en cuenta corriente en el período indican menor (mayor) vulnerabilidad frente a choques externos. Los saldos negativos de la cuenta corriente implican que el crecimiento no está garantizado. Si de forma persistente se acumulan déficits con el exterior, es posible que en el futuro el producto deba ajustarse hacia abajo para restablecer el balance de la cuenta corriente. Un déficit en cuenta corriente puede ser financiable con inversión extranjera directa, remesas de emigrantes, inversión en cartera y flujos de deuda. En el análisis que aquí se propone, los déficits persistentes sugieren una mayor vulnerabilidad frente a los cambios de las condiciones externas.

Se consideran cuatro subregiones: América Latina, Centroamérica, México y América del Sur, y siete diferentes subperiodos, a fin de captar diferentes fases del contexto internacional y regional: i) 1951-1960, fase dominada por la escasez de dólares y la sustitución de importaciones en la región; ii) 1961-1973, fase de auge previo a la caída del sistema de Bretton Woods, con rápida expansión del comercio mundial; iii) 1974-1981, fase de recesión en los países industriales y gran liquidez de capitales en el sistema financiero internacional; iv) 1982-1990, la “década perdida” en América Latina y el Caribe en función de la crisis de la deuda externa; v) 1991-1997, fase que marca el retorno de los capitales externos, la liberalización comercial y financiera (auge del modelo del Consenso de Washington) y la nueva fase de endeudamiento; vi) 1998-2002, que corresponde a la “media década perdida”, después de las crisis asiática y rusa, y vii) 2003-2010, con el auge de las exportaciones de productos básicos (temporalmente interrumpida por la gran recesión internacional del período 2008-2009).

Gráfico I.5  
**AMÉRICA LATINA Y SUBREGIONES: CONVERGENCIA Y SALDO  
DE LA CUENTA CORRIENTE, 1951-2010**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI).

Varios elementos destacan al examinar el gráfico I.5. En primer lugar, no hay convergencia sostenida a lo largo del tiempo, sino solamente en determinados lapsos. Los períodos de convergencia con vulnerabilidad externa (los años setenta en México y América del Sur, y los años noventa en todas las subregiones) son seguidos por períodos de ajuste, con divergencia y reducción del déficit de la cuenta corriente, sin que necesariamente su saldo se vuelva positivo. En segundo lugar, en 2003-2010, se aprecian los efectos del período de bonanza macroeconómica y de rápida recuperación de la crisis de 2008-2009. En tercer lugar, se advierte que tanto Centroamérica como México siempre enfrentaron mayores presiones en el frente externo, ya que presentan resultados deficitarios de la cuenta corriente como proporción del PIB en todos los períodos. Para el conjunto de la región, los déficits de la cuenta corriente continúan siendo motivo de preocupación. El período 2003-2010 para América del Sur (convergencia sin vulnerabilidad externa) es excepcional y hay indicios de que en algunos países pueden resurgir problemas en el sector externo. Además, el gráfico revela la dinámica cíclica a la que se hizo referencia: la interacción en el tiempo entre desequilibrios externos recurrentes y su impacto sobre el crecimiento. Las fases de convergencia tienden a coincidir con ciclos de acceso fluido al financiamiento o mejoras en los términos de intercambio; la dinámica posterior de los precios macroeconómicos, los

desequilibrios que se acumulan en la cuenta corriente y la debilidad de la inversión (en términos de tasa y composición) preparan el terreno para una nueva etapa de divergencia.

## G. Dinámica de la convergencia y de la igualdad

Hay dos formas complementarias de avanzar hacia mayores niveles de equidad distributiva que se han combinado de varias maneras en la experiencia histórica. Una de ellas es por medio del sistema tributario, aplicando impuestos a los sectores de mayores ingresos y otorgando beneficios a los sectores desfavorecidos. Las políticas sociales son a menudo el vehículo para asistir a esos sectores rezagados. Otro sendero hacia la igualdad es la denominada “política de la productividad”, que consiste en construir mecanismos que endógenamente generen empleos y capacidades por medio de una matriz productiva más diversificada, con mayor número de actividades de alta productividad. Este sendero conduce a la eliminación o reducción de la heterogeneidad estructural y a una mayor integración del mundo del trabajo al empleo con derechos.

Cuando la estructura productiva es muy polarizada, los mecanismos puramente redistributivos no solucionan los problemas de la falta de igualdad y el escaso crecimiento (Alesina y Rodrik, 1994), no son sostenibles en el largo plazo y tienden a generar tensiones políticas que amenazan la propia convivencia democrática (Prebisch, 1981). En particular, si los sectores con mayor rentabilidad obtienen sus ganancias por movimientos favorables en los términos de intercambio y no por aumentos de la productividad, es poco probable que la redistribución pueda continuar por largo tiempo. Si las élites obtienen sus ingresos sobre todo de las rentas y no de aumentos de productividad, habrá tensiones crecientes sobre la propiedad de la renta. Más temprano que tarde, las políticas deberán orientarse a la generación de oportunidades de empleo y capacitación en el marco del cambio estructural, como se mencionó en la sección A. Se debe considerar la adopción de políticas industriales que impulsen esa transformación, junto con las políticas sociales, como una dimensión clave de cualquier trayectoria de desarrollo inclusivo, que tenga la igualdad entre sus objetivos principales.

Las políticas que impulsen el cambio estructural no se oponen a las políticas sociales y redistributivas. La literatura y la experiencia histórica internacional indican que son complementarias. En efecto, ambas deben acompañar a la política industrial por varias razones. En primer lugar, para mejorar la distribución y reducir la informalidad en el corto plazo, dando tiempo para que actúen las políticas de cambio estructural, cuyos efectos se manifiestan en plazos más largos. En segundo lugar, estas políticas garantizan ingresos mínimos a un amplio conjunto de la población, lo que permite su mejor inserción en el mercado como consumidores. La consiguiente expansión de la demanda contribuye a disminuir la subutilización de capacidad instalada, particularmente en los sectores productores de bienes de consumo salarial. La distribución del ingreso favorece la eficiencia dinámica del sistema económico. En tercer lugar, las políticas sociales deben proteger a los sectores más vulnerables de las perturbaciones del tejido productivo que genera el cambio estructural y de las provenientes de los choques externos. La emergencia de nuevos sectores y la desaparición o el reajuste de otros tienen costos para muchos productores, así como para los trabajadores, y puede dar lugar a reacciones defensivas que bloqueen estos procesos. Es necesario un aumento de la cohesión social para que la sociedad acepte el cambio estructural. Esto requiere que se ofrezca al trabajador la protección y los medios necesarios para su adaptación y participación en los nuevos sectores, sin aislarlo de los vaivenes de la competencia internacional.

Cuanto más eficientes sean las políticas sociales —y las políticas industriales—, más dispuesta estará la sociedad a responder positivamente al cambio estructural. Este último punto es especialmente importante en economías abiertas, donde la búsqueda de la competitividad es clave para la sobrevivencia de las empresas. Una economía abierta está expuesta, por definición, a choques exógenos y mudanzas más frecuentes que una economía cerrada. Por ese motivo, las políticas sociales deben conformar una red de seguridad que permita a los agentes económicos enfrentar las transformaciones y readaptarse sin pasar por largos períodos de desempleo. Esta es la estrategia que han seguido las pequeñas economías abiertas de Europa (Katzenstein, 1985)<sup>30</sup>. Una mayor apertura y el foco en una inserción externa dinámica exigen más y mejor protección social mediante políticas públicas, así como un papel más activo del Estado.

En materia de heterogeneidad productiva, la región tiene muchas tareas por delante, pues uno de los rasgos distintivos de su economía son las grandes diferencias de productividad entre sectores y dentro de estos, así como entre empresas de distinto tamaño. Estas diferencias, que existen en todas las economías del mundo, son mucho más acentuadas en América Latina y denotan marcadas asimetrías entre segmentos de empresas y trabajadores, que se combinan con la concentración del empleo en estratos de muy baja productividad (CEPAL, 2010). La mayor parte de las sociedades latinoamericanas y caribeñas sufren una profunda desigualdad social que deriva de una fuerte concentración de la propiedad y una marcada heterogeneidad productiva —es decir, de la existencia simultánea de sectores de productividad laboral media y alta, y un conjunto de segmentos en que la productividad del trabajo es muy baja. No es posible explicar las brechas sociales sin entender la desigualdad que se observa en la calidad y productividad de los puestos de trabajo (entre los distintos sectores de la actividad económica y dentro de ellos), la que tiende a proyectarse en ingresos muy desiguales entre los trabajadores y entre el capital y el trabajo.

Como se destacó en *La hora de la igualdad* en gran medida, la heterogeneidad estructural ocasiona la profunda desigualdad social de América Latina y el Caribe, ya que las brechas de productividad reflejan, y a la vez refuerzan, las brechas de capacidades, de incorporación de progreso técnico, de poder de negociación, de acceso a redes de protección social y de opciones de movilidad ocupacional ascendente a lo largo de la vida laboral. Dado que los sectores de baja productividad tienen mayores dificultades para innovar, adoptar tecnología e impulsar procesos de aprendizaje, la heterogeneidad interna agudiza los problemas de competitividad sistémica (CEPAL, 2010). En definitiva, la heterogeneidad estructural refleja la dificultad de las economías de la región para adoptar y difundir las mejores prácticas tecnológicas internacionales entre sectores y empresas. Asimismo, las diferencias (brechas) de productividad en las economías se traducen en mayores brechas salariales y refuerzan la desigualdad.

## 1. Patrones de crecimiento y distribución

La medición de las brechas internas de productividad es sumamente difícil; el tema se aborda en detalle en el capítulo V del documento. Un indicador para captar la heterogeneidad productiva a nivel intersectorial es el coeficiente de variación de la productividad del trabajo en los nueve grandes sectores de la economía (véase el recuadro V.1 en el capítulo V). Para el conjunto de América Latina, entre 1990 y el trienio 2008-2010, este indicador se incrementó un

<sup>30</sup> Este es un punto que también destaca Kindleberger (1986): el *laissez-faire* y la mayor apertura del comercio pueden ir en direcciones opuestas y no convergentes.

10,9%. Esto ocurrió en particular en el período 1990-1998 (con un aumento del 31,3%), en el que las reformas estructurales repercutieron con fuerza en la región, particularmente la liberalización comercial y las inversiones en sectores productores de recursos naturales y productos básicos. Al mismo tiempo, la “brecha externa” (CEPAL, 2010), es decir, los diferenciales de productividad con los Estados Unidos, se incrementaron un 12% para el conjunto de América Latina, pese al pronunciado mejoramiento de la posición relativa de las actividades mineras, para las cuales la brecha se redujo un 71,4%. En particular, en la industria manufacturera la brecha externa aumentó un 40% entre 1990 y 2008, como reflejo de la incapacidad de ese sector de incorporar los importantes cambios tecnológicos que tuvieron lugar en la frontera internacional a partir de mediados de los años noventa, particularmente las tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>31</sup>.

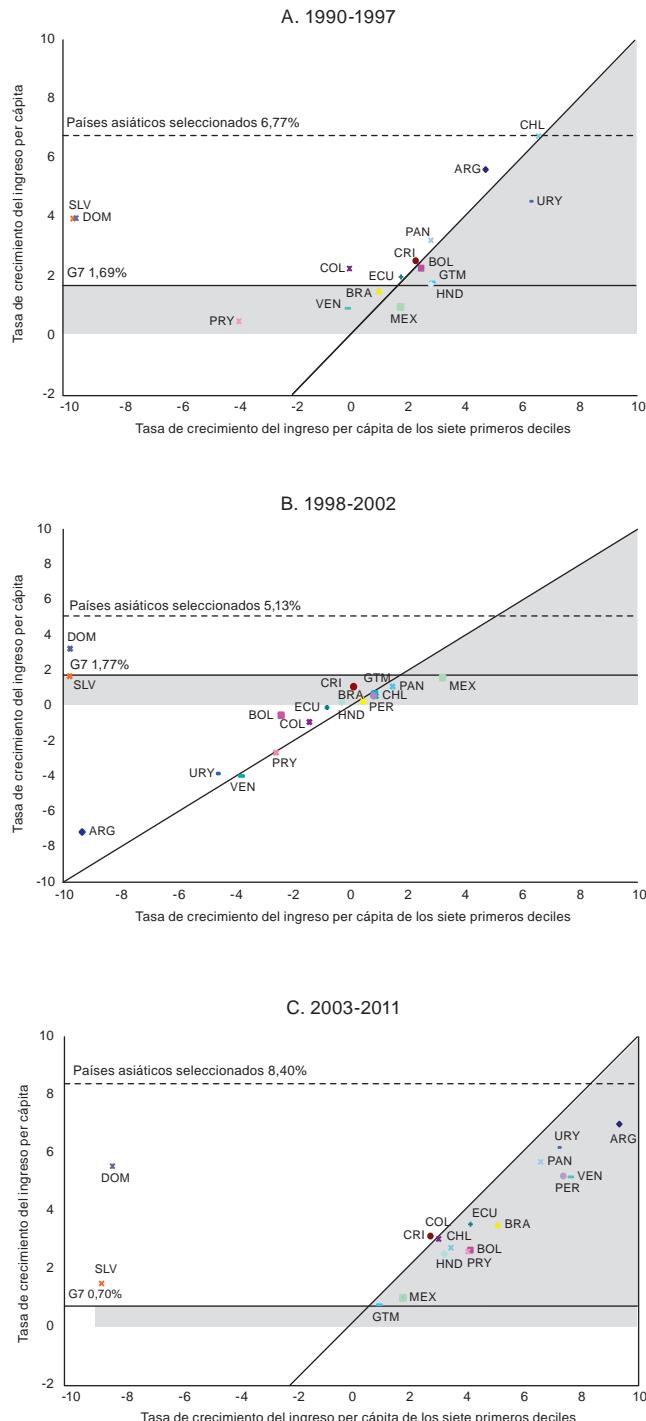
Estos datos son una primera aproximación a la heterogeneidad que caracteriza a la región, pero nada dicen acerca de la evolución de los ingresos medios de los sectores menos favorecidos de la población. Para no perder de vista la dimensión de la distribución en el desempeño económico, siguiendo la metodología de Shaikh y Ragab (2008), puede combinarse en un solo indicador el ingreso nacional per cápita (Ypc) con el coeficiente de Gini (G). Se obtiene así el llamado “ingreso de la gran mayoría”. Para hacer operativo este concepto, se construye una variable llamada IGM70, definida como el ingreso medio de las personas ubicadas en los siete deciles de menores ingresos de la distribución personal. Esta variable se obtiene a partir de la fórmula  $IGM70 \approx (Ypc)^*(1-G)$ .

Al contrastar las tasas de crecimiento del ingreso per cápita con el de los primeros siete deciles de la distribución personal del ingreso, pueden distinguirse los procesos de crecimiento inclusivo de los de crecimiento excluyente. En el gráfico I.6 se comparan las tasas de crecimiento del ingreso per cápita medio (eje vertical) con las del ingreso per cápita de los primeros siete deciles de la distribución personal del ingreso (eje horizontal) en tres etapas: 1990-1997 (preeminencia de las reformas), 1998-2002 (la “media década perdida”) y 2003-2008 (el período de bonanza). La línea de 45 grados (diagonal) permite distinguir los procesos inclusivos de los excluyentes: las observaciones ubicadas por encima de esta línea (es decir, en las que el crecimiento medio es mayor que el de la gran mayoría) denotan un patrón de crecimiento excluyente; las que se ubican por debajo (aquellas en las que el crecimiento de la gran mayoría supera al crecimiento medio) indican un crecimiento inclusivo.

En cada uno de los gráficos se incluye una línea horizontal que indica el ritmo de crecimiento medio del ingreso per cápita en los países del Grupo de los Siete (G7), a efectos de establecer un umbral que permita distinguir los procesos de convergencia de los de divergencia en la productividad media de cada economía (aproximada mediante la tasa de crecimiento del ingreso per cápita): las observaciones ubicadas por encima de esa línea indican convergencia y las que se ubican por debajo suponen divergencia en la productividad media de las economías de la región en comparación con las economías del G7.

<sup>31</sup> Es importante subrayar el caso de la industria manufacturera, ya que este sector incluye las actividades que potencialmente podrían ser las mayores generadoras y difusoras de progreso técnico y cambio estructural.

Gráfico I.6  
**AMÉRICA LATINA: TASA DE CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA  
 Y DE LOS PRIMEROS SIETE DECILES**  
*(En porcentajes)*



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Abeles, P. Gerstenfeld y D. Vega, "Crecimiento, distribución y desarrollo: Un enfoque integrado", *Documento de proyecto*, N° 441 (LC/W.441), Santiago de Chile, 2010.

En este marco, cabe definir como procesos de “convergencia inclusiva” a las experiencias que se ubican en el triángulo superior derecho; es decir, a los casos en los que crecimiento de los primeros siete deciles supera al crecimiento medio (crecimiento inclusivo) y en que el ritmo de crecimiento del ingreso medio de la economía supera al de los países avanzados (G7). Asimismo, se puede definir como procesos de “convergencia excluyente” a los casos que se ubican en el trapecio superior izquierdo (crecimiento con exclusión); como de “divergencia inclusiva” a los que se ubican en el trapecio inferior derecho (estancamiento con redistribución), y como “divergencia excluyente” a los ubicados en el triángulo inferior izquierdo (estancamiento con exclusión)<sup>32</sup>.

El gráfico I.6 también incluye, con fines comparativos, una línea punteada que indica la tasa de crecimiento del ingreso medio de las economías en desarrollo de Asia (promedio simple de China, la India, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam). La comparación con Asia supone un patrón de referencia más exigente pero relevante, dado que esta región ha avanzado en la convergencia con el mundo desarrollado.

Una primera observación corrobora la existencia de los dos períodos de crecimiento relativamente difundido (1990-1997 y 2003-2011) y de otro de virtual estancamiento (1998-2002). En la primera y, sobre todo, en la última etapa considerada, el ritmo de crecimiento del ingreso per cápita de los países de la región tendió a superar al de los países del G7 (convergencia), al contrario de lo que se advierte para el período 1998-2002. Una segunda observación general sugiere que en las dos primeras etapas consideradas (1990-1997 y 1998-2002) predominan las experiencias de crecimiento excluyente, es decir, situaciones en las que el crecimiento económico se produce en un marco de deterioro distributivo.

En el período 1990-1997 se presentan solo cuatro casos de convergencia inclusiva: Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, la República Dominicana y el Uruguay, entre los que se destaca la experiencia de este último, donde el ingreso per cápita crece a un ritmo algo superior al 3,6% anual, mientras el de los siete primeros deciles lo hace a una tasa del 5,3% anual. En el extremo opuesto se ubican el Paraguay y Venezuela (República Bolivariana de), con reducidas tasas de crecimiento del ingreso per cápita y un virtual estancamiento o retroceso (el caso del Paraguay) del ingreso de los siete primeros deciles. En el período 1990-1997, la Argentina y Chile son las economías que más crecen, pero a diferencia del Uruguay, lo hacen de manera excluyente. Honduras y México revelan un patrón inclusivo, pero a tasas más bajas que las de los países avanzados (divergencia o no convergencia). Por último, el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador y Panamá crecen a tasas modestas, en el marco de procesos excluyentes (particularmente Colombia).

El período 1998-2002 (la “media década perdida”) es el más negativo en materia de crecimiento (ninguna de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita de los países latinoamericanos, excepto la República Dominicana, llega a equiparar la del G7, que en dicho lapso promedió tan solo un 1,5% anual) e incluye experiencias de franco retroceso. Se destaca en este sentido la Argentina, donde el ingreso de los siete primeros deciles retrocede un 8,5% anual acumulativo. Otros países en los que se advierte un claro retroceso son Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Paraguay, el Uruguay (en este caso estrechamente relacionado con la crisis de la Argentina) y Venezuela (República Bolivariana de). En todos ellos, la distribución del ingreso se deteriora en el marco de un proceso de retracción del producto, lo que implicó que el ingreso de los siete primeros deciles se deteriorara mucho más que el ingreso nacional medio —los efectos negativos sobre la igualdad de la marcada dinámica cíclica de la región. En general, en el período

<sup>32</sup> Véase Abeles, Gerstenfeld y Vega (2011).

1998-2002 la mayoría de los países muestra un virtual estancamiento, tanto en el ingreso per cápita como en el ingreso de los siete primeros deciles. Solo sobresalen positivamente México y el Perú, donde mejora la distribución del ingreso, pero en el marco de tasas bastante modestas de crecimiento. En este período predomina la divergencia excluyente y no se registran casos de convergencia inclusiva (el triángulo superior derecho permanece vacío).

En cambio, el período 2003-2007 se caracteriza por las tasas de crecimiento más elevadas, y por la aceleración del crecimiento, que se acercó al ritmo de los países en desarrollo más dinámicos (de Asia) y que, en buena medida, estuvo ligada al auge internacional del precio de los productos básicos y a situaciones de exceso de liquidez internacional y de acceso al crédito para muchos países de la región. En este período, prácticamente todas las experiencias representan casos de convergencia inclusiva, con algunos casos impactantes como los de la Argentina y Venezuela (República Bolivariana de), donde el ingreso de los siete primeros deciles crece a tasas superiores al 9,0% anual, seguidos por el Uruguay —donde el ingreso de los siete primeros deciles crece un 8,5%—, Panamá (7,6%), el Perú (6,4%) y Bolivia (Estado Plurinacional de) (6,0%). En todos estos casos, mejora la distribución del ingreso y se crece a tasas que superan el promedio del G7, lo que permite calificarlo de un período de convergencia inclusiva.

Este proceso de convergencia inclusiva en la región se basó en buena medida en una combinación de políticas sociales y de un aumento del empleo formal y del salario mínimo en algunos países. Pero el proceso fue limitado porque no se produjo una multiplicación interna de los empleos de alta productividad. La diversificación productiva no avanzó sustancialmente en el período. De este modo, el desafío en materia de políticas, que se analizará en el capítulo VI, tiene una doble dimensión. Por una parte, asegurar la continuidad de las políticas sociales en tanto sean necesarias, tarea que puede ser especialmente compleja en contextos en los que se agote el efecto de la mejora de los términos de intercambio o se reduzcan en demasia los flujos de remesas y turismo, como sucedió en 2008 y 2009. Por otra parte, garantizar la continua mejoría de los indicadores de empleo y distribución, incluso en contextos menos favorables, implica asumir plenamente la tarea del cambio estructural, la que no ha sido aún encarada en la región con la voluntad política y los recursos necesarios.

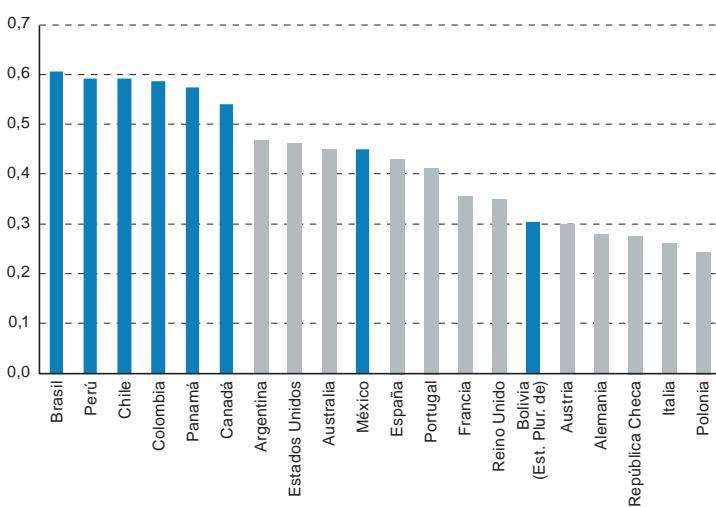
## 2. Concentración geográfica de la producción y heterogeneidad territorial

Una de las manifestaciones particulares de la heterogeneidad en América Latina y el Caribe es la gran diferencia en los grados de desarrollo económico y social que muestran los diversos territorios de cada país, existiendo localidades con niveles de vida similares a las de los países desarrollados y lugares con un atraso marcado.

En los países de América Latina y el Caribe, una de las fuentes de esta desigualdad se produce por rigideces estructurales en materia de concentración espacial de la riqueza y dinámica de las disparidades territoriales. Una dimensión particularmente importante de la heterogeneidad es la dinámica de la producción rural y agropecuaria, con sus consecuencias sobre la eficiencia dinámica (keynesiana y schumpeteriana). La población que habita en zonas rurales es significativa y allí siguen prevaleciendo remuneraciones inferiores al salario mínimo y sin protección social, familias más numerosas, autoempleo e ingresos que oscilan al ritmo de las cosechas y del clima. También son críticas las brechas estructurales entre actividades orientadas a la exportación, con altos niveles de inversión y de tecnología, y las explotaciones de economía campesina con bajos niveles de productividad, pero que contribuyen a la oferta de alimentos en la región.

A nivel de países, en la Argentina, Chile y el Perú se observa una estructura primacial, que se caracteriza por tener una región preponderante que concentra la actividad económica. La estructura multipolar se puede observar en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia y México, donde la actividad económica se concentra en más de una unidad territorial (ILPES, 2009). En el gráfico I.7 se muestran los niveles de concentración geográfica de la producción para países de América Latina y algunos países desarrollados; estos últimos presentan índices mucho más bajos que los primeros, lo que indica que la producción se distribuye de manera más uniforme en el territorio.

Gráfico I.7  
AMÉRICA LATINA Y PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICOS:  
ÍNDICE DE CONCENTRACIÓN GEOGRÁFICA DEL PIB,  
ALREDEDOR DE 2010



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Nota: El índice de concentración geográfica del PIB corresponde a la suma de las diferencias entre la proporción de superficie y el PIB de la primera unidad subnacional sobre el total del país en valores absolutos dividida por dos. El índice toma valor de cero cuando el producto y la superficie de todas las unidades subnacionales tienen la misma proporción sobre el país y tiende a uno cuando las diferencias entre proporciones de producto y superficie de cada unidad subnacional son mayores.

Por otra parte, los altos niveles de disparidad territorial se evidencian al observar las diferencias entre el territorio de mayor PIB por habitante y el territorio de menor PIB por habitante en un país. Mientras que en los países de la OCDE la razón entre el territorio de mayor y menor PIB por habitante, en general, no supera las dos veces, en América Latina esta razón es mayor a 2 en todos los casos presentados en el cuadro I.8 y puede alcanzar hasta 25 veces, como es el caso del Ecuador. Los mayores coeficientes se dan cuando se compara con zonas agrícolas rezagadas, como Morona Santiago, Piauí, Formosa o Chiapas (véase el cuadro I.8).

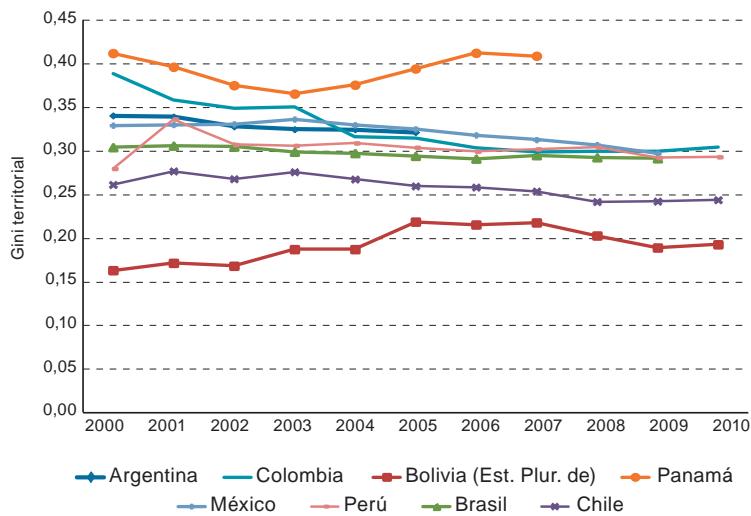
En el gráfico I.8 se observa el coeficiente de Gini territorial para nueve países de América Latina en el período 2000-2010. Los países que muestran valores cercanos a uno tienen los mayores niveles de disparidades territoriales. La Argentina, Colombia, México y Panamá muestran los valores más elevados de este coeficiente en los años más recientes. Las menores disparidades territoriales se presentan en Bolivia (Estado Plurinacional de) y Chile. En general, se observan tendencias estables y una ligera convergencia a partir de 2002 en países como la Argentina, Chile, Colombia y México, y en Bolivia (Estado Plurinacional de) en los años más recientes.

Cuadro I.8  
**AMÉRICA LATINA, ESPAÑA Y PORTUGAL: RAZÓN ENTRE EL TERRITORIO DE MAYOR PIB POR HABITANTE Y EL TERRITORIO DE MENOR PIB POR HABITANTE**

País	Año de referencia	Territorio de mayor PIB per cápita	Territorio de menor PIB per cápita	Razón entre el territorio de mayor PIB y el de menor PIB per cápita
Argentina	2005	Ciudad de Buenos Aires	Formosa	8,09
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2010	Tarija	Chuquisaca	2,69
Brasil	2009	Distrito Federal	Piauí	8,56
Chile	2010	Antofagasta	Araucanía	4,33
Colombia	2010	Casanare	Vaupés	9,22
Ecuador	2007	Francisco de Orellana	Morona Santiago	25,76
México	2009	Campeche	Chiapas	12,37
Panamá	2007	Colón	Darién	8,05
Perú	2010	Moquehua	Apurímac	7,45
España	2007	País Vasco	Extremadura	1,89
Portugal	2007	Lisboa	Norte	1,74

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y cuentas subnacionales, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Gráfico I.8  
**AMÉRICA LATINA: COEFICIENTE DE GINI DE DISPARIDADES TERRITORIALES DEL PIB PER CÁPITA, 2000-2010**



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

## H. A modo de conclusión

En la literatura sobre el desarrollo económico, y el estructuralismo en particular, se ha enfatizado el cambio estructural como una dimensión clave para superar los problemas del crecimiento, el empleo y la desigualdad en la región. La convergencia con el mundo desarrollado y entre sectores y unidades productivas dentro de cada país exige el cierre de la brecha tecnológica, proceso que no se logra sin un peso creciente de sectores y actividades más intensivos en tecnología, tanto en la producción como en las exportaciones. Más aún, el cambio estructural no ocurre sin que existan políticas industriales con una macroeconomía que viabilice la competitividad de nuevos sectores. Este es el desafío al que diversos países asiáticos respondieron con éxito y que es aún una asignatura pendiente (salvo en contados casos y durante ciertos períodos determinados) para América Latina y el Caribe.

En el largo plazo, los problemas de la balanza de pagos han limitado el crecimiento económico y han sido un determinante fundamental de la dinámica y duración de los ciclos de actividad y financiamiento. Estos son disparados por choques externos que suscitan respuestas expansivas, combinándose con políticas macroeconómicas que, en muchas ocasiones, tienden a agudizar la inestabilidad, al favorecer la apreciación excesiva del cambio y reducir la inversión pública. La volatilidad, los precios macroeconómicos y la baja utilización de capacidad repercuten negativamente en la inversión y debilitan el cambio estructural.

A partir de 2004, el auge de los precios de los productos básicos dio lugar a trayectorias diferenciadas dentro de la región. En los países que son importadores netos de recursos naturales, se generaron más presiones en el sector externo, matizadas por la diversificación exportadora que se observa desde la década de 1990 (que se analiza en el capítulo siguiente) y las remesas de los inmigrantes. Para los que exportan recursos naturales, en cambio, se inicia una fase de más rápido crecimiento con acumulación de reservas y estabilidad macroeconómica. La naturaleza e intensidad de los problemas son distintas en los dos casos, pero en ambas situaciones es imperativo avanzar más hacia un cambio estructural virtuoso: en Centroamérica, para enfrentar con más holgura los choques adversos en los precios internacionales y en América del Sur, para evitar los riesgos de la enfermedad holandesa. No es la primera vez que ciclos favorables en la “lotería” de productos básicos traen prosperidad a algunos países de la región sin que esta sea sostenible. La historia económica latinoamericana muestra diversas experiencias de rápido crecimiento de este tipo que posteriormente fueron revertidas. Hay un considerable grado de incertidumbre con respecto al tiempo que durará el auge y a los efectos que provocaría en este una eventual desaceleración del crecimiento asiático, sobre todo a la luz de la lenta recuperación estadounidense y la crisis europea. La necesidad de diversificar riesgos aconseja no depender solamente de los productos básicos para lograr altas tasa de crecimiento económico

El segundo motivo surge no solo de las lecciones de la historia económica, sino también de las más variadas versiones de las teorías de crecimiento: ningún proceso de convergencia se ha logrado sin la acumulación de conocimientos y progreso técnico como fuentes principales de dinamismo, más aún, en el contexto de una revolución tecnológica como la actual. Aunque el auge continúe por un largo tiempo, sin progreso técnico endógeno y sin construcción de capacidades, la economía solo podría aspirar a lo que Fernando Fajnzylber llamó “modernidad de escaparate”. Se trata de una sociedad en que el consumo y la importación crecen en gran medida a partir de las rentas de los recursos naturales, pero que es incapaz de crear los encadenamientos necesarios para absorber el subempleo y la informalidad. En una sociedad de este tipo, el juego político estará

polarizado en torno a la captación de las rentas del sector exportador y su distribución mediante políticas sociales, en oposición a una sociedad en que la inversión de esas rentas y la búsqueda de la productividad redefinen la matriz de producción y empleo.

Desde mediados de la década de 2000, los indicadores de distribución del ingreso han mejorado en América Latina. Ello está relacionado con la mejoría en el mercado de trabajo y la difusión de las políticas sociales y su persistencia en el tiempo, gracias al avance de un nuevo consenso político en torno a la necesidad de combatir la desigualdad mediante la complementación de las políticas sociales con políticas industriales. Este consenso ha dado lugar a políticas proactivas que han incluido desde la mejora del salario mínimo hasta programas de transferencias condicionadas a las familias pobres y que han operado en condiciones favorables de la dinámica de la pirámide de edades. Las políticas sociales deberán continuar desempeñando un papel importante en los esfuerzos por reducir la desigualdad en el corto plazo. En el mediano y largo plazo, las políticas sociales deben complementar a las políticas industriales que permitan generar empleos de calidad y avanzar en el aseguramiento de la universalización de los derechos.

Mientras tanto, es necesario avanzar más en la implementación de las políticas industriales y en fortalecer su vínculo con otras políticas. El aumento de los gastos sociales puede encontrar barreras presupuestarias, sobre todo teniendo en cuenta la baja carga tributaria y la existencia de importantes gastos fiscales (regímenes de excepción y elusión), así como las demandas que se originan desde otras áreas, como las de infraestructura, educación y capacitación, y la política industrial, vector clave para el crecimiento de largo plazo. El espacio fiscal puede volverse más restringido si caen las tasas de crecimiento —y con ello los ingresos tributarios—, en cuyo caso la competencia por recursos se haría más intensa, a la vez que sería más difícil mantener el consenso de la sociedad en torno al combate a la desigualdad. Finalmente, es deseable que parte de la población receptora de beneficios se vaya moviendo hacia una inserción de mayor calidad en el mercado de trabajo. El objetivo principal es reducir la desigualdad por medio del movimiento de trabajadores desde el subempleo hacia empleos de calidad que representen una trayectoria de capacitación y remuneración crecientes. Esta dinámica es imposible sin una articulación virtuosa entre la política macroeconómica, la política industrial, la política social y el cambio estructural.