

---

## informes y estudios especiales

# C

## omercio, inversión directa y políticas productivas

José Luis Machinea

Cecilia Vera



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, enero del 2006

Este documento, preparado por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Cecilia Vera, Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, fue presentado en el Seminario "Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina", realizado el 7 y 8 de octubre, 2005, en Salamanca, España.

El documento se benefició de largas discusiones con Osvaldo Kacef. Los autores agradecen a Ricardo Ffrench-Davis, quien aportó interesantes comentarios sobre una versión previa, y a Omar Bello, quien colaboró con la estimación de la función de importaciones. Asimismo, agradecen los comentarios de Daniel Lederman y otros participantes del seminario.

Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1682-0010

ISSN electrónico 1682-0029

ISBN: 92-1-322855-4

LC/L.2469-P

Nº de venta: S.05.II.G.216

Copyright © Naciones Unidas, enero del 2006. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Comercio y crecimiento</b> .....	11
<b>II. La dinámica exportadora de América Latina y los patrones de inserción externa</b> .....	15
1. ¿Es suficiente la dinámica de las exportaciones para superar la restricción externa? .....	17
2. Los patrones exportadores y la composición del comercio .....	22
3. Manufacturas o productos primarios: ¿es esa la cuestión? .....	26
<b>III. Comercio y crecimiento: el rol de la inversión extranjera directa</b> .....	33
1. Apertura e inversión extranjera directa .....	34
2. Crecimiento e inversión extranjera directa .....	35
3. Situación de la región .....	37
<b>IV. Políticas de desarrollo productivo</b> .....	43
1. Introducción .....	43
2. Mejorar los patrones de inserción externa .....	46
3. Políticas tendientes a nivelar el campo de juego .....	47
4. El papel de políticas productivas en economías abiertas .....	49
<b>V. Conclusiones y recomendaciones de política</b> .....	55
<b>Bibliografía</b> 57 .....	61
<b>Anexo</b> .....	61
Anexo A: Estimaciones de la elasticidad ingreso de las importaciones en América Latina (1960-2003) .....	63
<b>Serie Informes y estudios especiales: números publicados</b> .....	67

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Estimación de la función de importaciones .....	20
Cuadro 2	Crecimiento del PIB por habitante vs. aumento de la participación de bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales (1985-2002) .....	28
Cuadro 3	Gasto en I&D y patentes – países seleccionados .....	31
Cuadro A1	Efectos aleatorios – período completo (1960-2003) .....	63
Cuadro A2	Efectos fijos – período completo (1960-2003) .....	64
Cuadro A3	Largo plazo – elasticidad ingreso de las importaciones .....	64
Cuadro A4	Subperíodos – efectos aleatorios .....	65
Cuadro A5	Subperíodos – efectos fijos .....	65
Cuadro A6	Largo plazo – elasticidad ingreso de las importaciones .....	65

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Crecimiento del PIB vs. crecimiento de las exportaciones .....	12
Gráfico 2	América Latina: tasa decenal de incremento del volumen exportado .....	16
Gráfico 3	América Latina y el Caribe: participación en las importaciones mundiales .....	16
Gráfico 4	Latinoamérica y el Caribe: relación de precios del intercambio de bienes .....	18
Gráfico 5	América Latina: elasticidad ingreso bruto de las importaciones .....	19
Gráfico 6	Tipo de cambio real – con respecto al resto del mundo .....	19
Gráfico 7	América Latina: elasticidad ingreso de largo plazo de las importaciones .....	21
Gráfico 8	Grado de concentración de exportaciones por productos .....	23
Gráfico 9	Grado de concentración de exportaciones por mercados de destino .....	23
Gráfico 10	Diversificación de la canasta de exportaciones y volatilidad de términos de intercambio .....	24
Gráfico 11	Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica .....	24
Gráfico 12	Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica .....	26
Gráfico 13	Composición de las exportaciones según contenido tecnológico (año 2004) .....	29
Gráfico 14	Cociente del valor unitario de exportación .....	31
Gráfico 15	Flujos de IED en relación al PIB .....	37
Gráfico 16	Regiones de América Latina: flujos de IED en relación al PIB .....	38
Gráfico 17	México: IED por sector de destino .....	38
Gráfico 18	América del Sur: IED por sector de destino .....	39
Gráfico 19	América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones de las empresas transnacionales en las exportaciones totales .....	40
Gráfico 20	Volatilidad del crecimiento económico .....	44

---

## Resumen

---

Durante los años noventa, las economías de América Latina y el Caribe emprendieron profundos procesos de reforma estructural y nuevas orientaciones de política económica. A la liberalización de los mercados financieros nacionales y el inicio del proceso de apertura comercial, le siguieron la rápida liberalización de las corrientes de capitales con el exterior y, en algunos casos, procesos intensos de privatización de empresas estatales.

Este conjunto de reformas propició aumentos del comercio exterior, en particular de las exportaciones, y mayores montos de inversión extranjera directa. Sin embargo, los países de la región quedaron lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso y sostenido. El documento analiza las razones por las cuales esto puede haber sido así. Se afirma que el vínculo entre la apertura comercial y el crecimiento económico no es inequívocamente positivo, ya que importa la forma y el contexto en el cual se lleva a cabo la apertura. La forma cómo se procesan los cambios al interior de las economías es clave para que el tejido productivo resulte reforzado y no destruído. El vínculo entre mayores exportaciones y crecimiento tampoco es automáticamente positivo, ya que depende del tipo de exportaciones de que se trate y del potencial que éstas tengan para generar encadenamientos dinamizadores del resto de la estructura productiva. Algo similar sucede con la inversión extranjera directa. No existe un vínculo inequívocamente positivo entre IED y crecimiento debido a que éste depende del tipo de IED de que se trate, de los intereses que persiga donde se instala y de los sectores donde se lleva a cabo.

Existe, por lo tanto, un amplio margen para las políticas productivas que deberán propiciar esos encadenamientos y lograr que la inserción exportadora y la inversión extranjera sean elementos

que aporten dinamismo a las economías de la región. El documento termina precisamente con un análisis de las características que deben tener esas políticas productivas para cumplir con el objetivo mencionado.

## Introducción

---

Durante los años noventa las economías de América Latina y el Caribe emprendieron profundos procesos de reforma estructural y nuevas orientaciones de política económica. A la liberalización de los mercados financieros nacionales y el inicio del proceso de apertura comercial, le siguieron la rápida liberalización de las corrientes de capitales con el exterior y, en algunos casos, procesos intensos de privatización de empresas estatales.

Quizás el componente más destacado de la agenda de reformas haya sido la apertura comercial de las economías de la región. Mientras a comienzos de la década de 1980 el promedio del arancel de nación más favorecida de la región era superior al 100%, en los años noventa ya se ubicaba en el 29%, y en el 2004 había descendido a menos del 10%. Además de la fuerte reducción observada en el arancel nominal, se verificó la casi total desaparición de las restricciones cuantitativas y la proliferación de acuerdos comerciales, por lo que la caída de las barreras efectivas al ingreso de mercancías extranjeras es aún mayor. Si se toma como ejemplo el caso mexicano, el actual arancel de nación más favorecida se encuentra en torno del 16%, sin embargo, alrededor del 90% de sus importaciones ingresa al amparo de acuerdos comerciales, que implican la imposición de un arancel nulo. De este modo, el arancel promedio efectivo de la economía mexicana resulta ser inferior al 2%. Esta situación es válida para la mayoría de las economías de América Latina y el Caribe, con lo que el arancel promedio efectivo de la región es del 5%.

El coeficiente de apertura comercial se multiplicó por casi 3, al pasar de un 7,8% en 1980-1983 a un 23% en 2003-2005.<sup>1</sup> Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo: entre 1990 y 2004 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa (8,5% anual) superior a la observada durante al menos las últimas seis décadas, muy por encima del promedio mundial y sólo inferior a la de Asia. Durante los noventa, las importaciones de la región crecieron a tasas sustancialmente más elevadas, hecho al que contribuyó la brusca y profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales. De esa manera, la apertura acelerada e indiscriminada en ausencia de mecanismos que ayudaran en el proceso de reconversión productiva determinó grandes déficit en cuenta corriente y una creciente dependencia de los capitales externos.

En ese contexto, la liberalización de los mercados financieros domésticos y la mayor apertura de la cuenta de capitales aumentaron la sensibilidad de las economías de la región a los vaivenes de los mercados financieros internacionales. De tal manera, durante la tercera fase de globalización, la situación macroeconómica de los países de América Latina y el Caribe ha estado estrechamente vinculada a las fluctuaciones de los flujos de capitales hacia la región.<sup>2</sup>

En la segunda mitad de los años setenta y a comienzos de los ochenta, los países de la región recibieron un volumen masivo de créditos externos. Estos recursos permitieron un crecimiento acelerado, pero con elevados déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y con estructuras de gastos y precios relativos insostenibles, que culminaron en la crisis de la deuda en 1982. A partir de entonces y hasta 1991, se produjo una masiva transferencia neta de recursos al exterior que se tradujo en una década perdida en materia de crecimiento económico.

Desde 1991 a la fecha, el renovado pero volátil acceso a los flujos internacionales de capitales dio origen a ciclos breves de crecimiento, interrumpidos por períodos de desaceleración e, incluso, de franca recesión. Entre 1991 y 1994, se produjo una nueva oleada de ingreso de capitales seguida, a fines de 1994 y hasta mediados de 1995, de una fuerte contracción que afectó severamente a algunos países. A esta contracción le siguió un nuevo período de abundancia de financiamiento externo entre 1996 y principios de 1998. A partir de allí y durante los siguientes cinco años, se sucedieron varias crisis generadas en distintas partes del mundo que convirtieron a los mercados de capitales en una gran fuente de inestabilidad para la región. La excepción la constituyeron los importantes flujos de inversión extranjera que crecieron en forma sostenida hasta el año 2000, y que a partir de entonces, disminuyeron su importancia de forma gradual.

El conjunto de incentivos asociado a las reformas (estabilización, apertura externa, inversión extranjera directa y privatizaciones, especialmente) propició aumentos de las exportaciones, mayores montos de inversión extranjera directa, mejora de la infraestructura y alzas de productividad en determinados segmentos de las economías. Sin embargo, los países de la región quedaron lejos de haber trazado un sendero de crecimiento intenso y sostenido y, menos aún, de atender con eficacia la mayor heterogeneidad estructural que también trajeron aparejadas las reformas (CEPAL, 2004a). El análisis de las razones por las que las economías de la región no pudieron generar las condiciones para crecer sostenidamente en el contexto de una economía abierta es un problema complejo, que requiere entrar en la discusión de las propias reformas, de aspectos de gestión macroeconómica y de movilización y uso de recursos, de educación y organización de los mercados laborales y de desarrollo de las instituciones y de políticas públicas activas, a lo que debíamos agregarle las interacciones con el contexto internacional. En este documento nos centraremos en un conjunto acotado de factores, restringiendo nuestro análisis al impacto sobre el crecimiento del comercio internacional y la inversión directa, para terminar con una discusión sobre la importancia de las políticas productivas en el proceso de crecimiento.

---

<sup>1</sup> El coeficiente de apertura utilizado es la semisuma de las exportaciones y las importaciones, dividida por el producto interno bruto, todo a precios de 1995.

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Ffrench-Davis (2005b); Ocampo (2004) y CEPAL (2004a).

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección I se analizan diversos aspectos que tienen que ver con la relación entre comercio y crecimiento. En la sección II se discute la dinámica exportadora de América Latina y las características de los patrones de inserción externa que fueron generándose en la región, así como en qué medida esa dinámica de inserción externa limita la capacidad de crecimiento. En la sección III se analiza el papel de la inversión extranjera en el crecimiento y su papel en América Latina durante la última década. La ausencia de vínculos claros entre comercio e inversión extranjera y crecimiento nos lleva a plantearnos la importancia de complementar a ambos con políticas de desarrollo productivo para potenciar el crecimiento mediante el estímulo a las actividades más dinámicas, en términos de innovación y de desarrollo de complementariedades (sección IV). En la sección V se puntualiza una serie de recomendaciones de política económica, en especial en relación con las políticas productivas.



## I. Comercio y crecimiento

---

Numerosos estudios han intentado establecer las características del vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico. Hasta hace algún tiempo comenzaba a generarse cierto consenso sobre la existencia de una correlación positiva entre ambos, como resultado del cual se destacaba la importancia de las estrategias de crecimiento orientadas “hacia afuera”, en las que se basaron algunas de las recomendaciones surgidas del “Consenso de Washington”.<sup>3</sup>

Actualmente, la literatura especializada se caracteriza por tener más dudas que certezas acerca de la naturaleza del vínculo entre apertura comercial y crecimiento económico. Uno de los aportes más críticos se encuentra en Rodrik y Rodríguez (2000),<sup>4</sup> quienes cuestionan estos hallazgos afirmando que la correlación positiva encontrada está afectada por problemas metodológicos y que, por lo tanto, los resultados de dichos estudios no son robustos.<sup>5</sup> Esta visión es reafirmada por Winters (2004), quien, al realizar una revisión de la literatura, concluye que aunque existe evidencia a favor de un vínculo positivo, los problemas metodológicos impiden estar completamente seguros de ello.

---

<sup>3</sup> Krueger (1995) resume los argumentos de los setenta y ochenta a favor de una estrategia de apertura comercial. Más tarde, varios estudios enfatizan la importancia de la apertura para el crecimiento económico (Sachs y Warner (1995); Frankel y Romer (1999); Alesina *et al.* (2000); y también, los informes del Banco Mundial (1996); la OECD (1998) y el FMI (1997)).

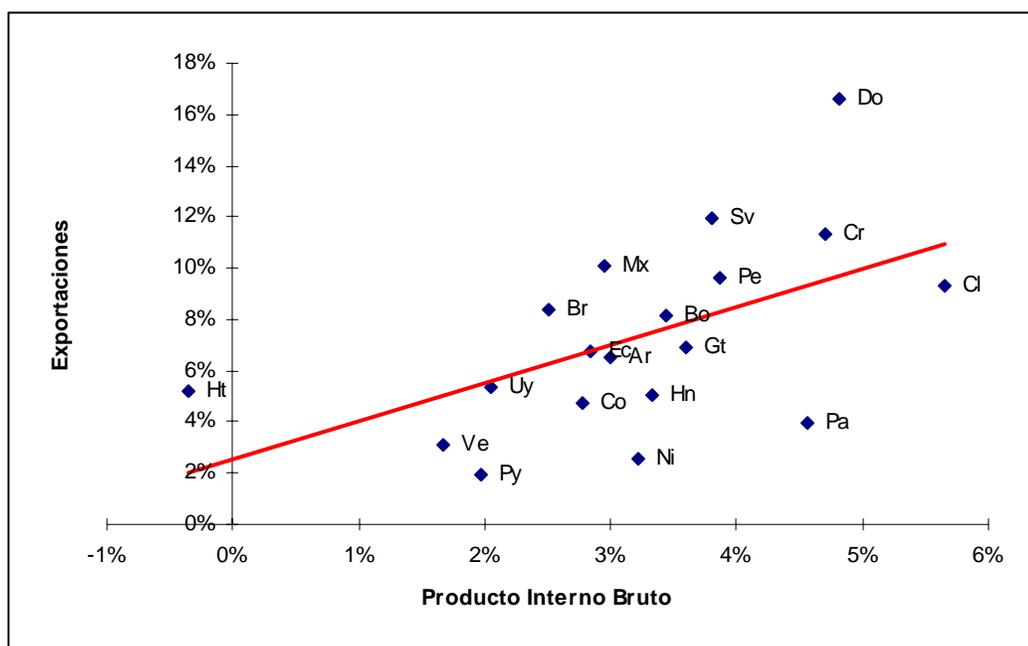
<sup>4</sup> Existen varios estudios que ponen en duda la relación positiva entre apertura y crecimiento; además del señalado, se pueden citar Rodrik (1999); Harrison y Hanson (1999) y Vamvakidis (1998), entre otros.

<sup>5</sup> Estos autores afirman, por ejemplo, que existen problemas para medir correctamente la liberalización comercial y, además, que los estudios no han tenido en cuenta la existencia probable de una correlación entre las políticas de liberalización de un país con el resto de sus políticas. Esta correlación podría estar haciendo que se atribuyan a las políticas proteccionistas de un país los efectos negativos sobre el crecimiento, que en realidad son producto de un conjunto de políticas macroeconómicas desacertadas.

La ausencia de un vínculo inequívoco no debería llamarnos la atención, ya que el impacto que la liberalización comercial tenga sobre el crecimiento dependerá crucialmente del contexto y de la forma en que se lleven a cabo los procesos de apertura. Han existido a lo largo del tiempo y en diversos países un gran número de procesos de liberalización y apertura comercial llevados a cabo de formas distintas y en contextos también distintos. Así, factores tales como la velocidad de la apertura, la secuencia en la que se realizan la apertura comercial y la financiera, la situación macroeconómica, el rol de las políticas públicas o el manejo de la política cambiaria, entre otros, pueden ser determinantes del impacto que la apertura tenga sobre el crecimiento.

Ahora bien, aunque el vínculo entre apertura comercial y crecimiento está lejos de ser inequívoco, del análisis del desempeño exportador de América Latina desde 1990 a la fecha surge una correlación positiva entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento económico, tal como se puede observar en el gráfico 1.<sup>6</sup> En un análisis comparativo de la evolución de las economías latinoamericanas y asiáticas entre 1980 y 2003, Agosin (2005) también asigna un papel importante al crecimiento de las exportaciones en la explicación de las diferentes tasas de crecimiento de ambas regiones.<sup>7</sup>

**Gráfico 1**  
**CRECIMIENTO DEL PIB VS. CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES**  
(tasas anuales promedio 1990-2004)



Fuente: Elaboración propia.

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

<sup>6</sup> Sin embargo, cuando se considera un período de tiempo más largo, la correlación positiva deja de ser evidente (Ffrench-Davis, 2005b). El período de mayor crecimiento de América Latina (1950-1980) no fue acompañado por un gran dinamismo exportador y, a su vez, a partir de dicha década, las bajas tasas de crecimiento coincidieron con un gran despegue de las exportaciones.

<sup>7</sup> Hausmann, Pritchett y Rodrik (2004) también apuntan en este sentido. Identifican un total de 83 episodios de lo que se define como *aceleraciones del crecimiento*, y encuentran que éstos coinciden con aumentos promedio del ratio de exportaciones del 10,7%. A partir de esto concluyen que, si bien no se puede hablar de causalidad, las aceleraciones del crecimiento parecen requerir más exportaciones.

Las razones por las que el aumento de las exportaciones impacta positivamente en el crecimiento, analizadas en CEPAL (2004a), son las siguientes:

- i) La generación de divisas que permiten adquirir las importaciones necesarias para la expansión económica (la restricción externa).
- ii) La reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía.
- iii) La existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus proveedores (externalidades positivas). Este efecto será mayor cuanto más diferenciado sea el producto y mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras.
- iv) El aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción.

Los dos primeros factores están presentes en cualquier tipo de exportación, ya sea de productos tradicionales primarios o de manufacturas. Se podría argumentar que el tercer factor no parece ser muy relevante en la agricultura y la minería tradicionales, que usualmente tienen escaso contenido tecnológico y poco margen para la diferenciación de productos. Sin embargo, como se discute más adelante, es posible generar importantes encadenamientos “hacia atrás” en estas actividades, incluyendo la incorporación de conocimiento. No obstante, es difícil que estos encadenamientos se produzcan espontáneamente. En el caso de la agricultura no tradicional (frutas y hortalizas) o la acuicultura, hay mayor margen para la diferenciación de productos y procesos, incluyendo la comercialización, aunque no tan relevante como en algunas actividades industriales. En lo que respecta al aprovechamiento de economías de escala y de especialización derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción, este factor parece ser más importante para actividades industriales. En particular, parece tener una creciente importancia la generación de economías de escala estáticas y dinámicas asociadas a las aglomeraciones territoriales. Sobre estos temas volvemos en la próxima sección.

En síntesis, hay cierta evidencia que, al menos en los últimos años, el aumento de las exportaciones y el crecimiento están positivamente correlacionados, evidencia que se puede justificar desde diversos ángulos.

No deja de ser cierto, sin embargo, que con alguna excepción, el crecimiento de los países de la región sigue siendo bajo, sobre todo si se lo compara con otras experiencias de crecimiento “orientado hacia fuera”. Estas diferencias pueden deberse al simple hecho de que las exportaciones no crecen lo suficiente y/o a que no generan suficientes encadenamientos con el resto del tejido productivo. Después de todo, como señala Ffrench-Davis (2005a), un 62% del crecimiento de la región entre 1990 y 2004 se explica por la contribución del PIB no exportado.



## II. La dinámica exportadora de América Latina y los patrones de inserción externa

---

La historia económica de la región muestra, en los últimos 30 años, un considerable incremento en el ritmo de aumento de las exportaciones, medidas en valores constantes (gráfico 2). En lo que va de esta década, la tasa decenal promedio de crecimiento de las exportaciones es de 9%, nivel que se compara con algo más del 7,5% de los ochenta y noventa, y con un 5% de la década de los años 70.

Entre 1990 y 2000, el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa del 9,5% anual,<sup>8</sup> superior a la del promedio mundial. Las dificultades por las que atravesó la economía internacional en 2001-2002 interrumpieron este proceso, hasta que en el 2003, comenzó una recuperación que permitió una expansión de las exportaciones latinoamericanas del orden del 10% anual para 2004 y 2005.

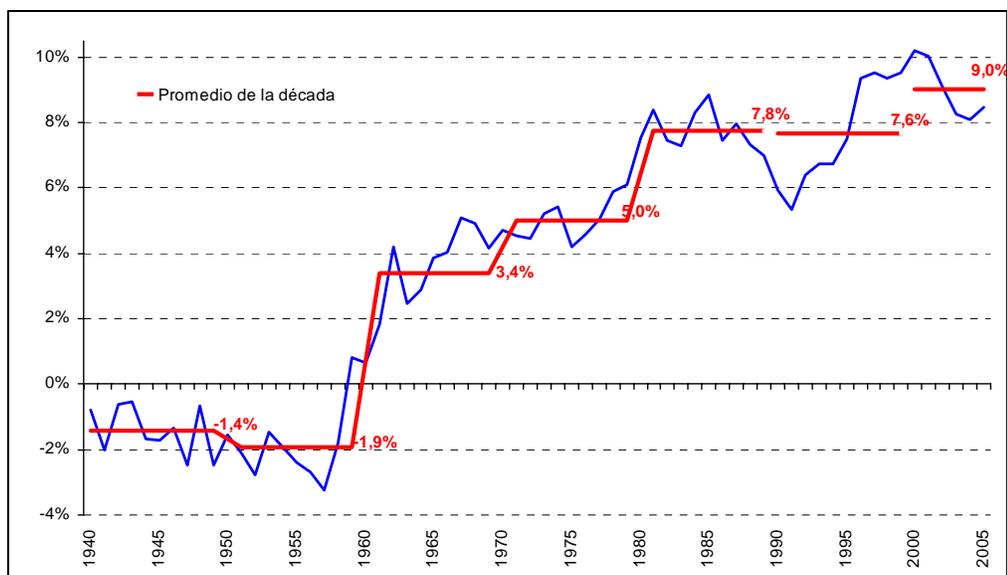
Así, aunque el aumento de las exportaciones es parte de una tendencia que se observa en los últimos 25 años, hemos visto últimamente una aceleración de esa tendencia, tanto en volumen como en valor. El incremento de exportaciones fue liderado por México y algunos países centroamericanos y caribeños, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras que, junto con el resto de los países del área, siguen intensificando su comercio con Estados Unidos ligado a la maquila.

---

<sup>8</sup> Si se excluye a Venezuela, el aumento es del 10,2% anualizado. La exclusión de Venezuela del gráfico 2 responde a la brusca caída en las exportaciones de petróleo, verificadas a partir del ingreso de este país en la OPEP en la década del setenta.

De hecho en 2003, las exportaciones de México y los países de la Cuenca del Caribe representaron alrededor del 53% de las exportaciones regionales y aproximadamente el 3% de las mundiales, mientras que a fines de los años ochenta, esos porcentajes eran del 38% y 1,9%, respectivamente (gráfico 3a). Este incremento de México y los países de la Cuenca del Caribe se explica totalmente por el incremento en las exportaciones de manufacturas, ya que en el mercado de recursos naturales y bienes basados en ellos el mayor dinamismo correspondió a los países de América del Sur (gráficos 3b y 3c).

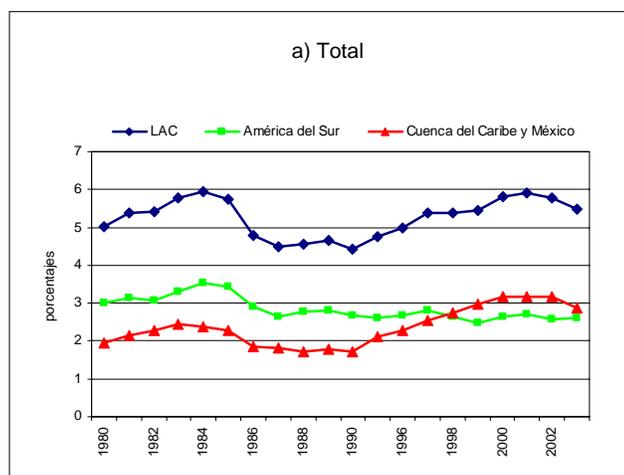
**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA: TASA DECENAL DE INCREMENTO DEL VOLUMEN EXPORTADO<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005.

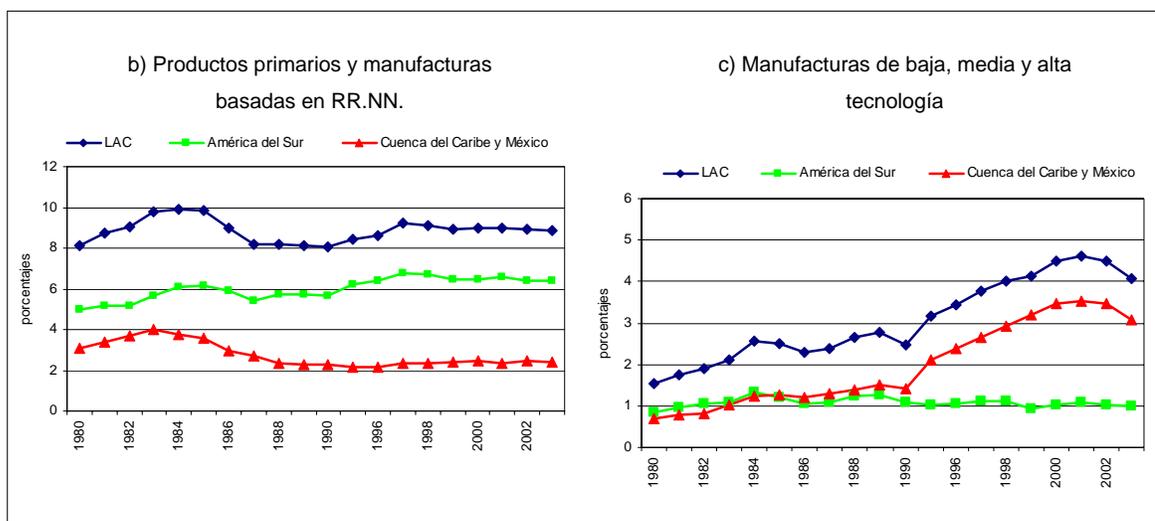
<sup>a</sup>: Excluye Venezuela

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES MUNDIALES**



(Continúa)

Gráfico 3 (conclusión)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de COMTRADE.

En cambio, con la excepción de Chile, las tasas de crecimiento de las exportaciones de los países de América del Sur fueron bastante menores, aunque esta situación se ha revertido a partir del año 2003, período en el cual el crecimiento exportador de la región ha sido liderado por los países de América del Sur. Cabe destacar que mientras disminuían su participación en las exportaciones mundiales, los países de América del Sur aumentaron levemente su participación en el comercio mundial de bienes primarios y manufacturas basadas en ellos (gráfico 3b).

Resulta de interés destacar que en muchos países (en especial los sudamericanos), el crecimiento de las ventas externas en los últimos dos años no se restringe a las materias primas, sino que incluye, de manera creciente, a manufacturas de origen industrial o productos no tradicionales.<sup>9</sup> Adicionalmente, debe señalarse que este aumento de las exportaciones de manufacturas no está circunscrito al comercio intrarregional, sino que incluye a otros mercados, como el Nafta y Asia.

## 1. ¿Es suficiente la dinámica de las exportaciones para superar la restricción externa?

La restricción externa ha sido una limitante importante del ritmo de crecimiento de la región y cuando ha sido “superada” mediante un excesivo endeudamiento externo, ha aumentado la vulnerabilidad de la región como consecuencia de la volatilidad de los flujos de capital.

La mejora de los términos de intercambio (gráfico 4) ha contribuido a mantener significativos excedentes comerciales durante los últimos dos años, a pesar del aumento en el volumen de las importaciones. Apoyadas en estos excedentes y en el ingreso de recursos provenientes de las transferencias de los emigrantes, las economías de la región han podido crecer, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, sin depender de la disponibilidad de recursos financieros externos. Al contrario, estamos asistiendo al hecho inédito de que el crecimiento económico de la región está

<sup>9</sup> En el primer semestre de 2005 las exportaciones industriales de América del Sur están creciendo a una tasa anual superior al 30%, mientras que las de América Central lo hacen a una tasa superior al 15% y las de México a una de alrededor del 9%.

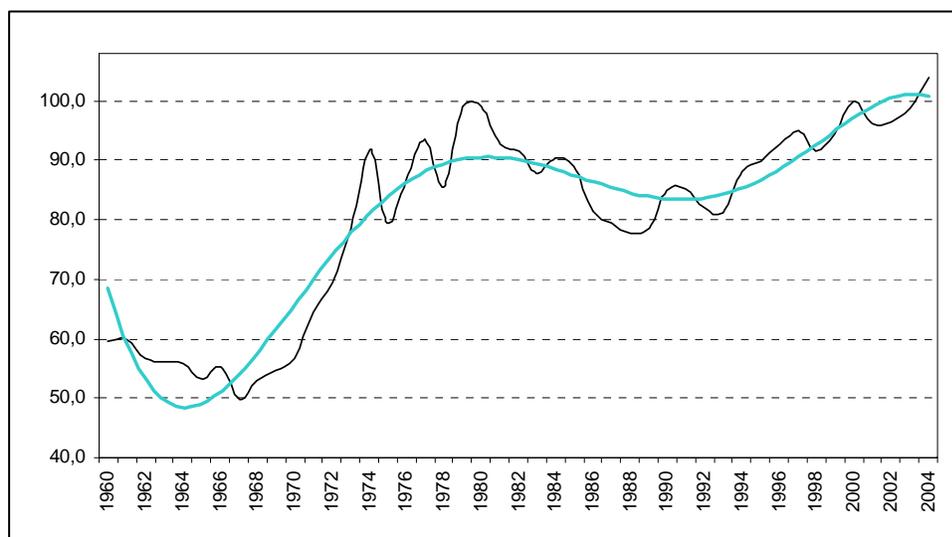
acompañado por un balance regional en cuenta corriente superavitario hasta el 2005 (CEPAL, 2005a).<sup>10 11</sup>

A la luz de la historia de América Latina cabe preguntarse si el nuevo dinamismo de las exportaciones será suficiente para hacer que la restricción externa, usual en períodos de crecimiento económico, deje de ser operativa, como ha sido el caso en la mayoría de los países asiáticos que lograron altas tasas de crecimiento en las últimas décadas. Dos temas parecen relevantes para contestar esta pregunta. El primero, se relaciona con la posible evolución de los términos de intercambio y, el segundo, con la dinámica de las importaciones.

En relación con el primer tema y tal como se ha venido discutiendo en los últimos tiempos,<sup>12</sup> la creciente participación de las grandes economías asiáticas en el comercio internacional ha tendido, por un lado, a cambiar la estructura de la demanda global a favor de los productos primarios y de los productos básicos y, al mismo tiempo, ha provocado un considerable aumento de la oferta de manufacturas. Como consecuencia de ello, durante los últimos años ha tendido a aumentar el precio relativo de los productos primarios y a disminuir el de ciertas manufacturas. Esta dinámica, sin embargo, afecta negativamente a varios países que deben enfrentar estos menores precios de sus productos de exportación. De hecho, mientras que desde 1990 al 2004 los términos de intercambio mejoraron 32% para los países de América del Sur y 22% para México, para los países de América Central cayeron en un 1%.<sup>13</sup> Si bien es difícil hacer un pronóstico a futuro, no es aventurado sugerir que, aun con vaivenes, los términos de intercambio van a ser elevados en relación con los de los últimos cuarenta años.<sup>14</sup>

**Gráfico 4**  
**LATINOAMÉRICA Y EL CARIBE: RELACIÓN DE PRECIOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES**

Índice base 2000=100



Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*.

<sup>10</sup> El superávit en cuenta corriente puede ser una buena noticia en el corto plazo, pero en el largo, es una debilidad en una región que necesita del ahorro externo dados los tradicionales bajos niveles de ahorro doméstico. El problema tradicional ha sido una dependencia **excesiva** de los capitales externos.

<sup>11</sup> El superávit es básicamente resultado de lo que sucede en América del Sur, ya que México y América Central muestran un déficit levemente superior al 1% del PIB.

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2005a).

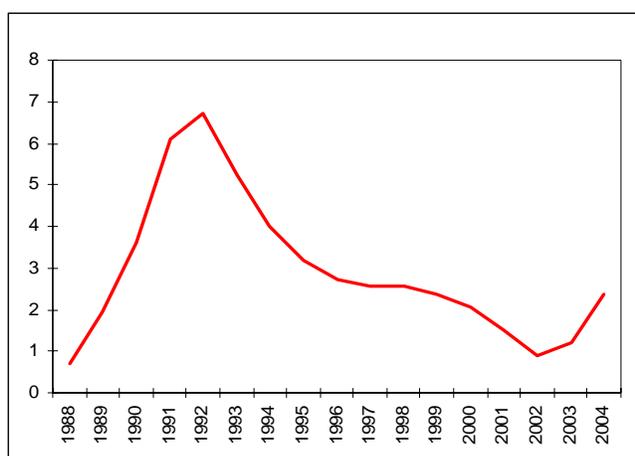
<sup>13</sup> Cuando se excluye el petróleo, la mejora de los términos del intercambio es de 36%, 2,7% y 3% para América del Sur, México y América Central, respectivamente.

<sup>14</sup> Véase Kaplinsky (2005) para una evaluación del cambio estructural que significa la presencia de China y la India en el contexto internacional.

En relación con el segundo tema, o sea la dinámica de las importaciones, se puede observar que luego del “sobreajuste” a inicios de los noventa, la elasticidad bruta de las importaciones respecto al producto decreció entre 1990 y 2002. Sin embargo, este comportamiento parece revertirse en los últimos años (véase gráfico 5).

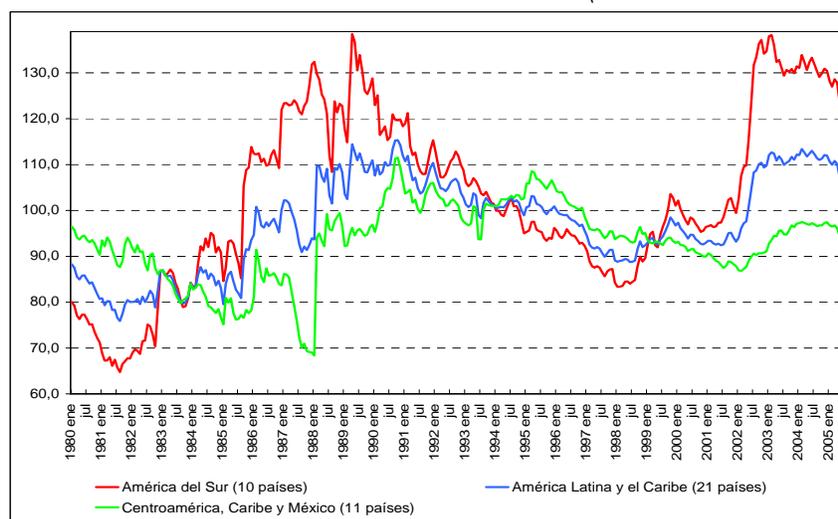
El aumento de la elasticidad bruta durante parte de los noventa se explicaría, al menos parcialmente, porque existió una compensación de años previos de racionamiento importador (reducción de aranceles y barreras no arancelarias), y por la apreciación del tipo de cambio real efectivo en un contexto de abundancia de capitales externos (gráfico 6). Es decir, la elevada elasticidad bruta se explicaría por el fuerte cambio de precios relativos asociado al proceso de apertura y a la apreciación cambiaria. Si ese fuera el caso, terminada la apertura y corregida la apreciación cambiaria la elasticidad volvería a valores más cercanos a los previos.

Gráfico 5

**AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD INGRESO BRUTO DE LAS IMPORTACIONES***(Regresión lineal tomando de 6 años móviles)*

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de CEPAL.

Gráfico 6

**TIPO DE CAMBIO REAL – CON RESPECTO AL RESTO DEL MUNDO***(Índices base 1990-99=100)*

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*.

Sin embargo, estimaciones preliminares para el 2005 estarían mostrando una elasticidad bruta de importaciones cercana a 3.<sup>15</sup> Ello podría ser resultado de que la escasa inversión del período previo no habría sido suficiente para satisfacer el fuerte aumento de demanda de los dos últimos años. Si esa fuera la razón, estaríamos en presencia de un fenómeno coyuntural. La otra posibilidad es que ciertos factores hayan alterado estructuralmente la elasticidad de las importaciones, haciendo que ésta sea hoy mayor a lo que era previo a la apertura.

Con el objeto de analizar este tema, se estimó una función de importaciones para 19 países latinoamericanos utilizando técnicas de estimación de panel<sup>16</sup> para el período completo y para dos subperíodos: desde 1960 a 1989 y desde 1990 hasta 2003.<sup>17</sup> Los resultados de las regresiones utilizando datos anuales de 19 países y el método de estimación de panel de efectos aleatorios se presentan en el siguiente cuadro:<sup>18</sup>

**Cuadro 1**  
**ESTIMACIÓN DE LA FUNCIÓN DE IMPORTACIONES**  
(Método panel con efectos aleatorios: AL 19 países)

	Período 1960-1989	Período 1990-2003	Período Completo
	ln(importaciones)	ln(importaciones)	ln(importaciones)
ln(PIB)	<b>1,35</b> (0,000)	<b>3,594</b> (0,000)	<b>1,793</b> (0,000)
ln(PIB) <sub>-1</sub>	-1,267 (0,000)	-3,308 (0,000)	-1,681 (0,000)
ln(Importaciones) <sub>-1</sub>	0,937 (0,000)	0,873 (0,000)	0,924 (0,000)
ln(TCR)	-0,043 (0,003)	-0,183 (0,000)	-0,058 (0,000)
Dummy 1982	-0,141 (0,000)	-----	-0,111 (0,003)
Dummy 1990-2003	-----	-----	0,088 (0,000)
Tendencia	-0,0003 (0,731)	-0,002 (0,412)	-0,001 (0,359)
Constante	-0,248 (0,090)	<b>-1,648</b> (0,000)	-0,435 (0,001)
Observaciones	523	247	789

Nota: p-valor entre paréntesis.

Tal como puede verse, el comportamiento de las importaciones estaría mostrando un fuerte cambio a partir del proceso de apertura. La elasticidad de corto plazo respecto del producto habría pasado de 1,35 en el primer subperíodo a 3,6 en el segundo. Por su parte, la elasticidad de largo plazo resultó de 1,32 en el primer período y de 2,25 en el segundo. La elasticidad de largo plazo para el período completo fue de 1.5.

Otra alternativa para analizar la evolución de la elasticidad a lo largo del tiempo es realizar estimaciones de ventanas móviles. Se estimó la misma función de importaciones pero esta vez utilizando períodos de muestra móviles, primero de 20 años y luego de 10 años. El siguiente gráfico muestra la evolución de la elasticidad de largo plazo calculada a partir de tales estimaciones. Utilizando ventanas de 20 años se comprueba que la elasticidad comienza a crecer en el período que

<sup>15</sup> La elasticidad bruta sería cercana a 4 en el caso de América del Sur.

<sup>16</sup> Los aspectos metodológicos de la estimación se incluyen en el Anexo A.

<sup>17</sup> Se tomó el año 1990 como una aproximación al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos.

<sup>18</sup> Las estimaciones se realizaron con efectos aleatorios y fijos, pero los resultados del Test de Hausman sugieren que el primer método es el más adecuado.

se inicia a principios de los años 70, mientras que con ventanas de 10 años el aumento se da a partir del período que se inicia a principios de los 80. En ambos casos, esto es consistente con un aumento en la elasticidad de importaciones a medida que se agregan a la ventana los años de la década del 90.<sup>19</sup>

**Gráfico 7**  
**AMÉRICA LATINA: ELASTICIDAD INGRESO DE LARGO**  
**PLAZO DE LAS IMPORTACIONES**  
(estimación de ventanas móviles, efectos aleatorios)



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

Este cambio en la elasticidad podría explicarse por la mayor dependencia de bienes de capital importados, como consecuencia de que el proceso de apertura de los noventa destruyó en varios países parte del tejido industrial; en particular, la industria de bienes de capital, junto con la creciente importancia de bienes de consumo sofisticados de origen importado en la oferta. Estamos suponiendo que ambos tipos de bienes reaccionan con una elasticidad mayor que uno a las variaciones del producto.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Si bien esta metodología no está basada en un contraste estadístico de igualdad de coeficientes, las diferencias después del año noventa son tales, que son una primera evidencia a favor de un incremento en la elasticidad de largo plazo a partir de ese momento.

<sup>20</sup> Para los bienes de consumo sofisticados de origen importado no fue posible comprobar la elasticidad bruta mayor a uno por falta de datos, pero en el caso de la inversión, una regresión simple entre el componente cíclico de ésta y el del PIB arroja un coeficiente de 3.28 (a su vez, el coeficiente de una regresión simple entre el componente cíclico de las importaciones y el del PIB arrojó un coeficiente de 4.46). El coeficiente de la inversión respecto del producto no resultó significativo en la estimación de panel con

La elevada elasticidad pone un signo de interrogación sobre el crecimiento en el volumen de exportaciones necesario para evitar una excesiva dependencia del ahorro externo en un contexto de crecimiento. Si bien investigaciones adicionales son necesarias, aquí sólo queremos llamar la atención sobre el hecho de que una elasticidad de importaciones elevada puede poner, en el contexto de un mayor crecimiento, alguna presión en el financiamiento externo. Aunque este no parece ser un problema en el corto y mediano plazo, al menos mientras persistan los términos de intercambio favorables, vale la pena insistir en la necesidad de lograr un crecimiento elevado tanto de las exportaciones como del ahorro interno. Este último es, además, esencial para financiar una parte importante del aumento de la inversión requerido para sostener tasas de crecimiento elevadas.<sup>21</sup>

## 2. Los patrones exportadores y la composición del comercio

De manera estilizada, puede decirse que en la región se han ido conformando tres patrones de especialización exportadora, que influyen tanto en el grado de diversificación, por destino y por producto, como en su dinamismo. El primero se basa en la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, con un peso fundamental de la maquila, siendo éste el caso de México, de casi todos los países centroamericanos y de algunos del Caribe. Las exportaciones de estos países están bastante concentradas en relación con su mercado de destino, ya que se dirigen principalmente al mercado de América del Norte pero, por el contrario, son bastante diversificadas en lo que se refiere a los productos que integran la canasta.

Los países de América del Sur, en cambio, se han integrado mayoritariamente al comercio mundial a través de una participación muy importante de los productos originados en la explotación de recursos naturales, aunque presentan una mayor diversificación de sus mercados de destino, incluyendo un mayor comercio intrarregional. Cabe, en este sentido, hacer una distinción entre los países andinos y el bloque del MERCOSUR, ya que los primeros presentan una canasta de exportaciones mucho más concentrada, tanto en destinos como en productos.

El tercer patrón comercial, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, principalmente aquellos relacionados con el turismo, las finanzas y el transporte. En Cuba, República Dominicana y algunos de los pequeños estados insulares, los servicios relacionados con el turismo constituyen la mayor parte de las exportaciones de servicios.<sup>22</sup> En Panamá, los servicios de transporte ligados al Canal constituyen más de la mitad de este tipo de exportaciones, lo que se complementa con el comercio ligado a la Zona Franca de Colón, que agrupaba el 86% de las exportaciones totales en 2001. En lo que respecta a las exportaciones de bienes, los índices de concentración por producto de los países del Caribe son relativamente elevados.

En líneas generales, puede decirse que en los últimos 20 años América Latina ha logrado aumentar de manera significativa el grado de diversificación de los productos que integran su canasta de exportación (gráfico 8), al mismo tiempo que aumentó ligeramente el grado de concentración de sus mercados de destino, aunque con bastante heterogeneidad entre los distintos países (gráfico 9). Tal como puede verse en el gráfico 8, la mayor diversificación por productos alcanzó a todos los países, con la excepción de Venezuela, y en menor medida Uruguay y Perú, aunque la diversificación fue sustancialmente mayor en los países de América Central y en México. De hecho, la mejora de América del Sur durante el período analizado es mínima, aunque el nivel de

---

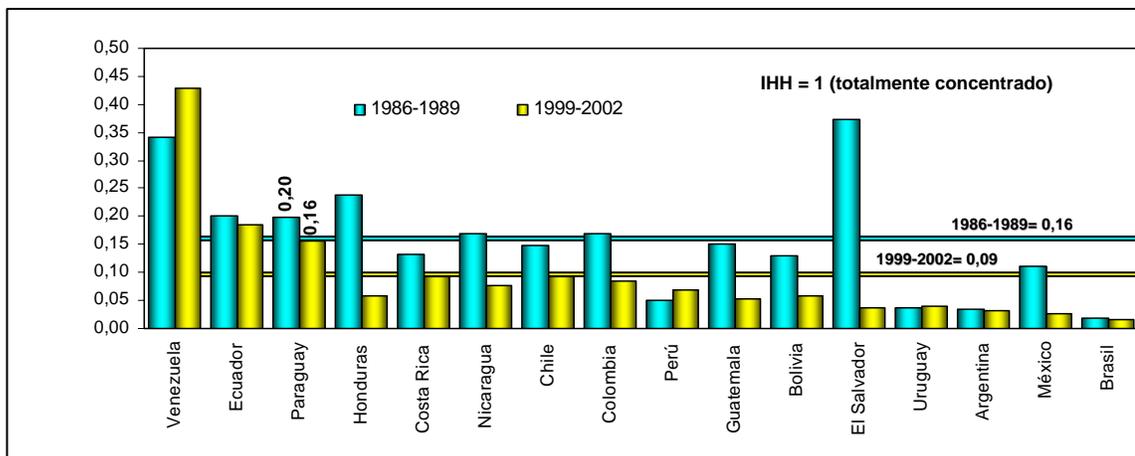
efectos aleatorios, pero sí aparece significativo cuando se utilizan efectos fijos, tal como puede verse en el Anexo A. La diferencia entre estos resultados puede deberse a que se utilizaron datos de importaciones agregadas.

<sup>21</sup> La inversión regional en 2005 apenas superaría el 21%, mientras que estimaciones preliminares de la CEPAL muestran que un crecimiento del 5% requiere una tasa de inversión del orden del 24% del PIB.

<sup>22</sup> A ello habría que agregar las exportaciones de servicios sociales de Cuba en los últimos años.

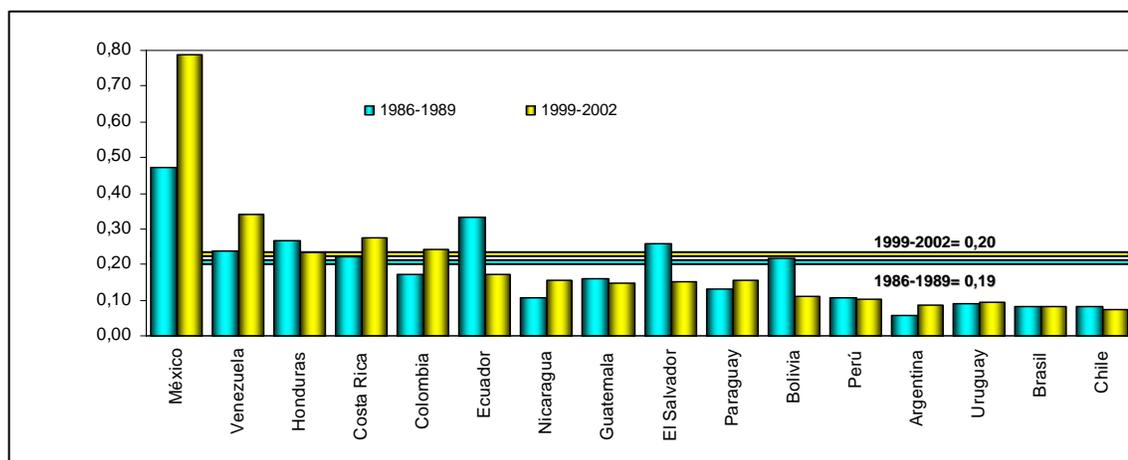
diversificación de las exportaciones de algunos de esos países (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú) ha sido históricamente más alto.

**Gráfico 8**  
**GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES POR PRODUCTOS**  
*(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-89 vs. 1999-2002)*



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de COMTRADE.

**Gráfico 9**  
**GRADO DE CONCENTRACIÓN DE EXPORTACIONES POR MERCADOS DE DESTINO**  
*(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-89 vs. 1999-2002)*

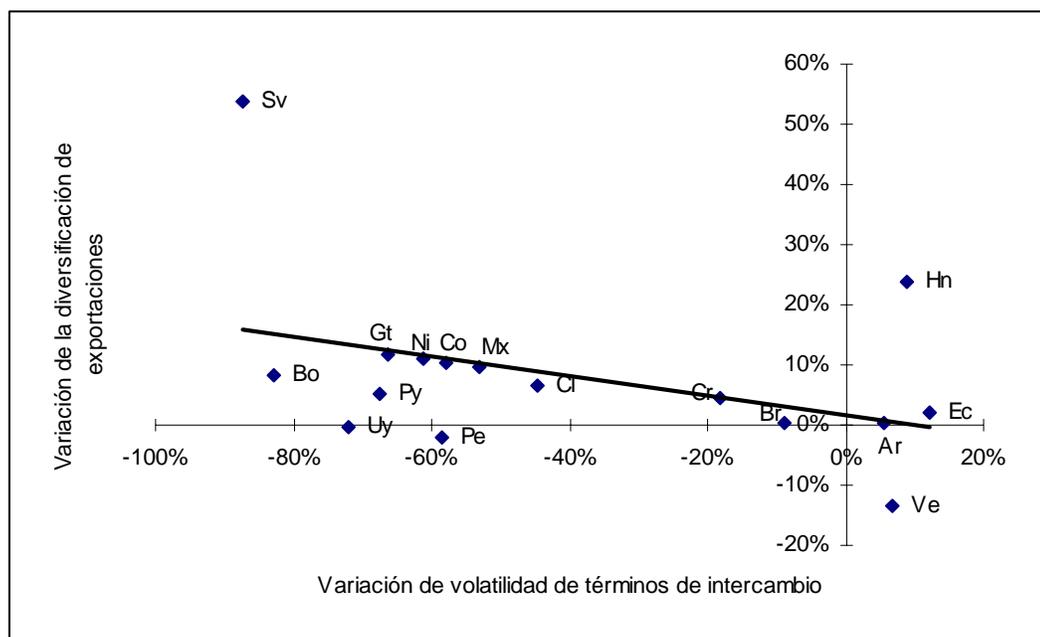


Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de COMTRADE.

La mayor diversificación de la canasta exportadora ha contribuido a reducir la volatilidad de los términos del intercambio (gráfico 10),<sup>23</sup> y con ello, la vulnerabilidad de las economías de la región a este tipo de shock.

<sup>23</sup> La diversificación de las exportaciones se definió como (1-IHH), y para la volatilidad de los términos de intercambio se calculó el desvío estándar de dicho índice.

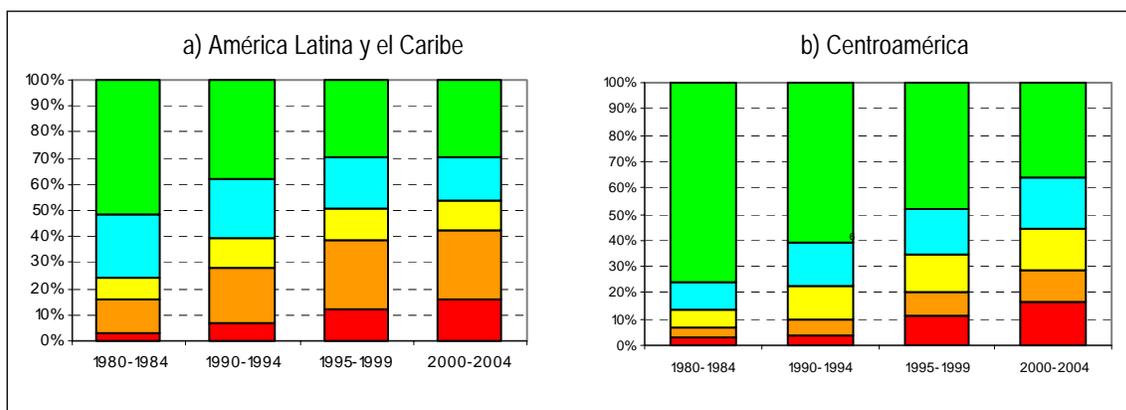
**Gráfico 10**  
**DIVERSIFICACIÓN DE LA CANASTA DE EXPORTACIONES**  
**Y VOLATILIDAD DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO**  
*(Variación alrededor de 1986-89 y 1999-2002)*



**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL.

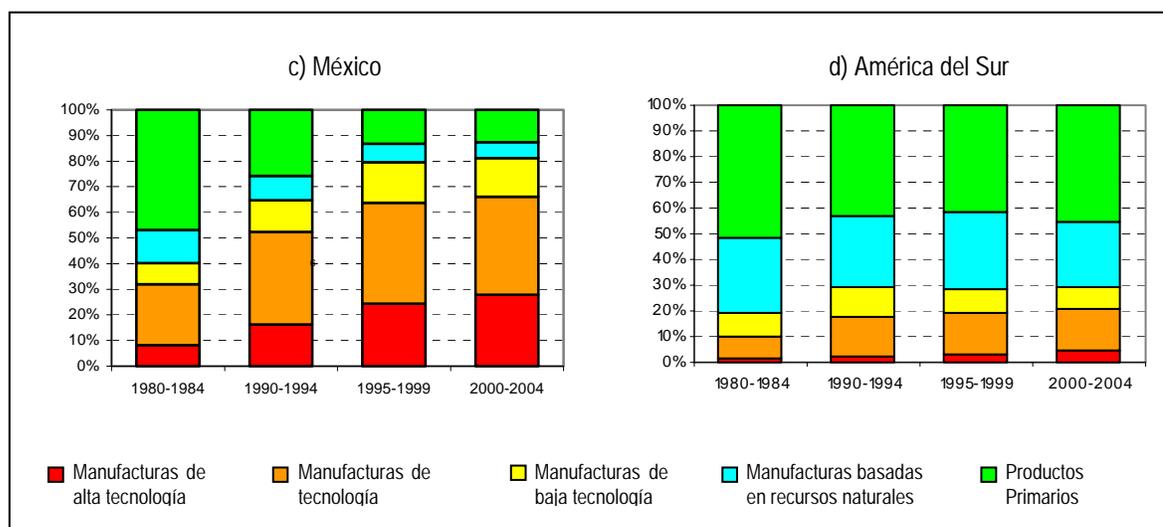
Esta diversificación está claramente asociada al hecho que, desde la década de 1980, se produjeron cambios profundos en el contenido tecnológico de las exportaciones regionales. El gráfico 11 permite observar el patrón de especialización exportadora en distintas categorías de bienes y su evolución entre distintos subperíodos desde 1980-84 a la fecha.

**Gráfico 11**  
**ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA**



(Continúa)

Gráfico 11 (conclusión)



**Fuente:** CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de COMTRADE.

**Nota:** Cálculos efectuados sobre la base de promedios anuales.

En América Latina y el Caribe, el peso de las exportaciones de productos primarios ha ido reduciéndose en forma sostenida, desde niveles cercanos al 50% entre 1980 y 1984 a menos del 30% entre 2000 y 2004, mientras que la participación de las exportaciones de productos manufacturados, incluyendo la maquila, ha aumentado desde alrededor del 50% al 70% en el mismo período. Por su parte, América del Sur, sigue siendo dependiente de los productos primarios, ya que si bien ha aumentado la participación de las manufacturas de intensidad tecnológica intermedia y alta, este aumento resultó significativamente inferior al observado en Centroamérica y México, y sólo fue relevante durante los ochenta y comienzos de los noventa. Por otro lado, gran parte de este cambio se explica por el mayor comercio intrarregional en el Mercosur y la Comunidad Andina.

La menor dependencia respecto de los productos primarios ha sido mucho más pronunciada en Centroamérica y México. En México, los productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, que representaban el 60% de las exportaciones en 1980-84, son en la actualidad menos del 20%, mientras que las manufacturas de media y alta tecnología representan más del 65% de las exportaciones. En Centroamérica el cambio ha sido más lento pero igualmente importante. Un proceso similar, aunque de mucha menor magnitud, se observó en los países del Caribe. En los tres casos, los cambios comentados se explican básicamente por el fuerte aumento de las actividades maquiladoras en las exportaciones.

Es interesante observar el cambio durante el mismo período en el patrón exportador de cuatro países exitosos con abundancia de recursos naturales: Australia, Nueva Zelandia, Malasia y Canadá (gráfico 12).<sup>24</sup> Los dos primeros muestran un patrón de especialización de sus exportaciones sustentado en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales, y que ha variado poco a lo largo del tiempo.<sup>25</sup> Por su parte, Malasia y Canadá muestran una considerable diversificación de sus exportaciones a productos de media y alta tecnología, siendo Malasia el que muestra mayor dinamismo en este proceso, especialmente en productos de alta tecnología.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Malasia tiene un nivel de desarrollo inferior a los otros países, por lo que la calificación de exitoso debe entenderse en términos del crecimiento del PIB per cápita (3,8% anualizado entre 1985 y 2005).

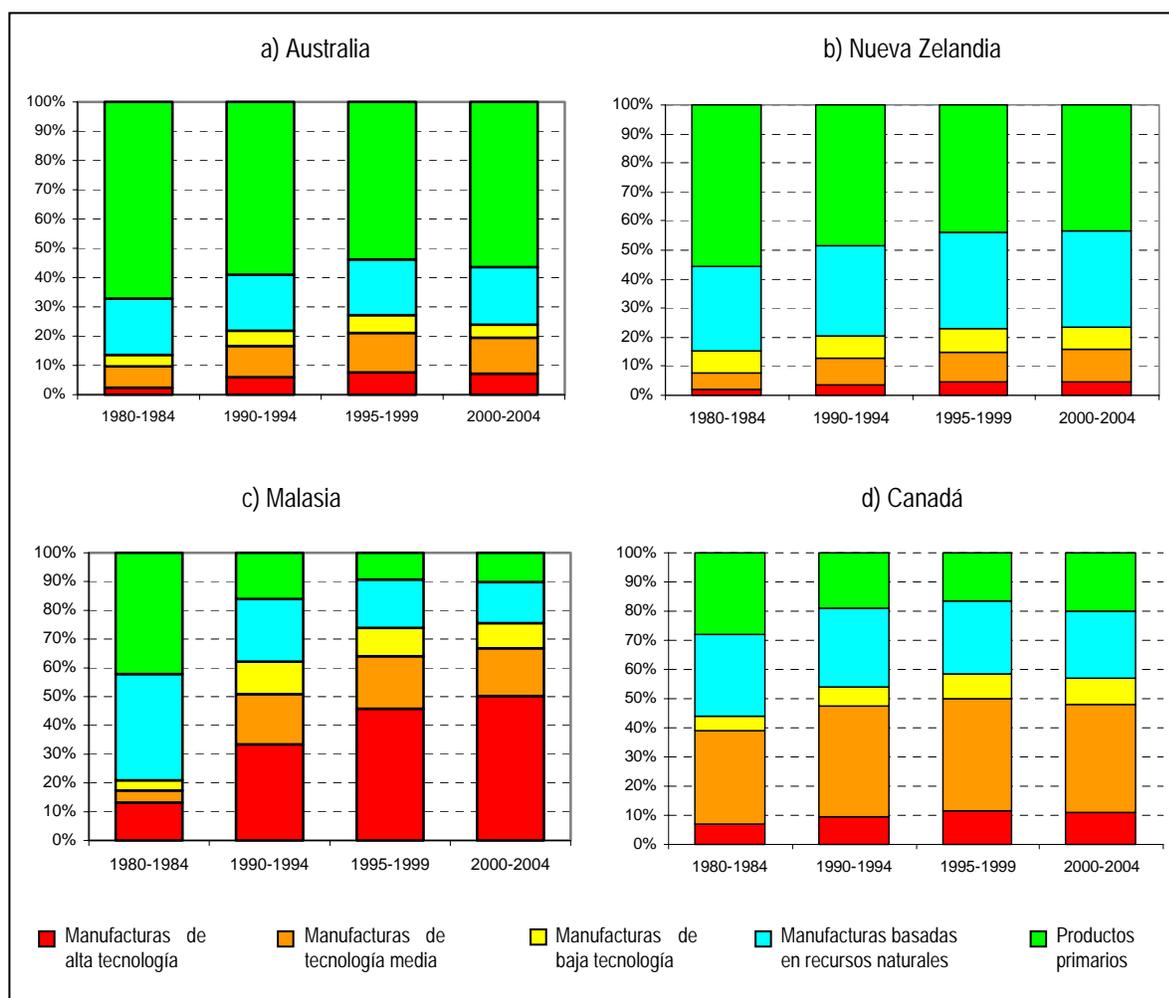
<sup>25</sup> Este es un patrón similar al de América del Sur y, muy especialmente, de Chile, que ha sido el país más exitoso de la región en términos de crecimiento.

<sup>26</sup> Por su parte, los países nórdicos de Europa, también abundantes en recursos naturales, muestran un patrón exportador más similar al de Malasia; es decir, más intensivo en productos de alta y media tecnología. Véase al respecto el gráfico 13 de la próxima sección.

Esta observación lleva a pensar que en países con recursos naturales la especialización exportadora no parece ser determinante del éxito económico. Lo que en todo caso parece necesario es crear encadenamientos a partir de esas actividades y ser capaces de innovar, definido en un sentido amplio. Sobre este tema volvemos en la próxima sección.

Gráfico 12

## ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN EL GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial de COMTRADE.

Nota: Cálculos efectuados sobre la base de promedios anuales.

### 3. Manufacturas o productos primarios: ¿es esa la cuestión?

Se suele argumentar que el potencial de las exportaciones basadas en la explotación de recursos naturales para “derramar” efectos benéficos al resto de la economía es limitado, lo cual reduce su impacto sobre el crecimiento.

En este sentido, en la sección I se argumentó que las exportaciones de productos primarios pueden aportar menos al crecimiento dado que generan menores efectos dinámicos de encadenamientos, menor aprovechamiento de economías de escala y menos externalidades positivas sobre el resto de la economía. Varios estudios empíricos han sugerido que los países con abundancia de recursos naturales tienden a crecer más lentamente que aquellos en los que escasean dichos recursos. Por ejemplo, Sachs y Warner (1995) encuentran una relación empírica negativa

entre el crecimiento económico y el cociente de exportaciones de recursos naturales sobre el PIB, hallazgo que fue luego objeto de cuestionamientos en varios trabajos.<sup>27</sup>

Más allá de posibles cuestionamientos metodológicos, existen varias razones que pueden llevar a que los recursos naturales tengan un efecto escasamente dinámico sobre el crecimiento. Entre ellas:

- a) Cuando existe una fuerte diferencia de productividad entre los sectores de recursos naturales y el resto de la economía, el tipo de cambio de equilibrio puede generar fuertes rentas para los productores de recursos naturales y, al mismo tiempo, no “permitir” la competencia internacional de otros sectores, como puede ser una parte importante del sector industrial.<sup>28</sup> Esta suerte de “enfermedad holandesa”, que reduce la importancia del sector manufacturero, puede ser un verdadero problema si este sector posee características que lo hacen clave para el crecimiento (por ejemplo, mayor dinamismo de la productividad, mayores encadenamientos productivos, economías de escala o externalidades asociadas al aprendizaje en la producción).
- b) La hipótesis Presbicheriana del deterioro a largo plazo de la relación de términos de intercambio en contra de los países exportadores de recursos naturales. Esta hipótesis ha sido relevante durante gran parte del último siglo (Ocampo y Parra, 2003), pero, como fue mencionado, puede estar comenzando a cambiar a partir de la mayor importancia de China, India y otros países asiáticos en el escenario internacional.
- c) Los precios de los productos primarios son más volátiles que los precios de las manufacturas, y ello genera una mayor volatilidad del crecimiento en ausencia de diversificación de las exportaciones (Ros, 2004).
- d) En muchas actividades productoras de bienes primarios, y en particular la minería, la distancia de centros poblados dificulta los encadenamientos hacia atrás, ya sea en la generación de servicios como en la producción de bienes (CEPAL, 2005c).
- e) Los exportadores de productos diferenciados deben innovar (incluyendo los canales de comercialización) para distinguirse de la competencia y, de esa manera, obtener rentas económicas. Ello incentiva los gastos en innovación (definida en un sentido amplio como la capacidad de adoptar, adaptar y crear), lo que generaría externalidades positivas (Chami Batista, 2004). Los productos diferenciados suelen asociarse con las manufacturas, pero ese también puede ser el caso de los productos agrícolas no tradicionales.<sup>29</sup>

Estos factores se combinan con el hecho de que los productos manufacturados de alto contenido tecnológico y mano de obra calificada son los que más aumentaron su participación en el comercio mundial durante los últimos 25 años (UNCTAD, 2002a y Lall *et.al*, 2004). Es decir, que además de los factores arriba mencionados, sería difícil imaginarse una estrategia de crecimiento generalizada para los países en desarrollo basada en la especialización en productos primarios.

Dos breves comentarios respecto a este tema. En primer lugar, hay una exageración en cuanto al dinamismo de los bienes más intensivos en tecnología, por la creciente importancia de las redes internacionales de producción que incrementan el comercio sin agregar valor (UNCTAD, 2002a); por lo que el volumen del comercio internacional, al menos en los últimos años, no es un buen indicador

<sup>27</sup> Véanse, por ejemplo, Manzano y Rigobon (2001); Lederman y Maloney (2003) y Banco Mundial (2002). Este último estudio, al reproducir las estimaciones de Sachs y Warner controlando éstas por el grado de concentración de las exportaciones, encuentra que la significatividad de la variable de exportación de recursos naturales desaparece. Concluye, por lo tanto, que los hallazgos de Sachs y Warner están probablemente operando a través del canal de *concentración* de las exportaciones.

<sup>28</sup> Este tema ha sido largamente discutido en algunos países en desarrollo ricos en recursos naturales y ha llevado a la recomendación de tipos de cambios diferenciales. Diamand (1972) discute la conveniencia de éste y otros instrumentos para casos de *estructura productiva desequilibrada*, en la que coexisten un sector primario de alta competitividad con un sector industrial de menor competitividad. Un tipo de cambio y sistema tarifario uniformes harían desaparecer esta dualidad, pero el camino sería la sucesiva reasignación de factores desde la industria hacia el sector primario, con la consecuente contracción de la primera (Mallon y Sourrouille, 1973).

<sup>29</sup> A su vez hay productos manufacturados con escasa diferenciación, como es el caso de algunos *commodities* industriales (por ejemplo, acero, aluminio o ciertos productos textiles).

del dinamismo de la demanda. Esto, sin embargo, no invalida el hecho de que la demanda de estos productos sea en efecto más dinámica que la de recursos naturales o la de bienes con poca tecnología incorporada. En segundo lugar, el diferente acceso a los mercados de los países desarrollados que tienen los productos primarios y, en particular, de los agrícolas, ayuda también a explicar esta dinámica. La duda respecto a la relevancia de este factor desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo es cuánto puede esperarse que el mismo cambie como resultado de las negociaciones internacionales; por lo visto hasta ahora hay poco margen para el optimismo.

En un trabajo reciente, Ocampo y Parra (2005) encuentran para los países en desarrollo una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales. La relación entre ambas variables aparece menos clara cuando uno realiza el mismo ejercicio para los países de América Latina. Tal como se muestra en el cuadro 2, de los cuatro países de la región que tuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5% anualizado en el período 1985-2002, sólo uno muestra un crecimiento de al menos diez puntos de los bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales.<sup>30</sup> Asimismo, sólo uno de los cuatro países que muestran un aumento de los productos de media y alta tecnología superior a los diez puntos en las exportaciones totales logró un crecimiento por habitante superior al 1,5%.<sup>31</sup>

**Cuadro 2**

**CRECIMIENTO DEL PIB POR HABITANTE VS. AUMENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE BIENES DE ALTA Y MEDIA TECNOLOGÍA EN LAS EXPORTACIONES TOTALES (1985-2002)**

		Crecimiento de la participación de bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales	
		> 10 puntos porcentuales	< 10 puntos porcentuales
Crecimiento del PIB per cápita (anualizado)	>1,5%	Costa Rica	Chile, República Dominicana, El Salvador
	<1,5%	México, Colombia, Brasil	Uruguay, Argentina, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, Nicaragua, Haití

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de WDI del Banco Mundial y TradeCan (2005).

Este hecho no intenta negar la importancia para el crecimiento de especializarse en bienes de media y alta tecnología. La mayor generación de economías de escala, de encadenamientos, de externalidades y de demanda de mano de obra calificada son, entre otros, factores que pueden justificar la preferencia por una especialización en bienes de mayor contenido tecnológico. Más aún, se podría atribuir a la ausencia de esta especialización el que la mayoría de los países de la región no hayan logrado un mayor crecimiento. Sin embargo, lo que queremos remarcar es que aumentar la participación de los bienes de media y alta tecnología en las exportaciones no siempre conduce a un mayor crecimiento, porque no constituye necesariamente una manifestación de la capacidad tecnológica del país. En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se encuentran cada vez más divididos entre países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas a través de empresas transnacionales), el hecho de exportar un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es quien puso el eslabón final en la cadena productiva. El conocimiento implícito en la elaboración del bien se encuentra en realidad disperso entre los países que

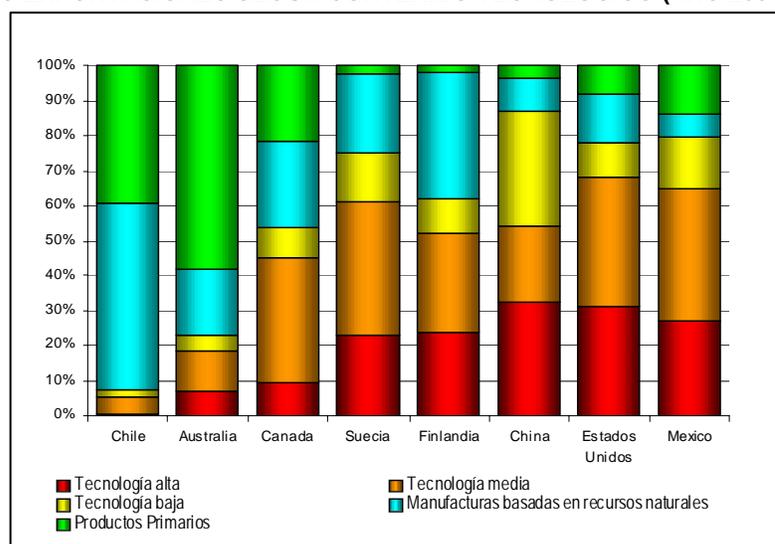
<sup>30</sup> En un período similar, los países del sudeste asiático aumentaron en más de 20 puntos porcentuales dicha participación.

<sup>31</sup> De hecho, México y Brasil que aumentaron el componente tecnológico de sus exportaciones, especialmente el primero, crecieron por habitante menos de un 1%.

participaron del proceso, y no pertenece necesariamente al país que exporta el bien final. De hecho, buena parte de la tecnología de esas manufacturas está en realidad incorporada en los componentes producidos en países tecnológicamente más avanzados, mientras que los países en desarrollo están involucrados en los procesos de ensamble de los componentes, caracterizados por poca sofisticación tecnológica, uso de trabajo poco calificado y bajo valor agregado (UNCTAD, 2002a; CEPAL, 2004a).

Al observar las exportaciones de México con mayor detalle y comparar su estructura con la de algunos países desarrollados, se observa que, si bien ésta es similar a la de Estados Unidos o Finlandia y su contenido tecnológico es superior al de las exportaciones de Suecia, Australia o Canadá (gráfico 13), casi la mitad de las exportaciones mexicanas (46% en el año 2004) provienen de la maquila. En el caso de los países centroamericanos, las exportaciones de las maquiladoras representan entre un 40% (Guatemala) y un 77% (República Dominicana) de las exportaciones totales. Estas exportaciones se caracterizan por tener una elevada proporción de insumos importados y un reducido valor agregado interno. Por ejemplo, para el caso de las maquilas mexicanas, el valor agregado es levemente superior a un 25% del valor de las exportaciones y este porcentaje ha permanecido básicamente constante a través del tiempo.

Gráfico 13

**COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN CONTENIDO TECNOLÓGICO (AÑO 2004)**

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

El argumentar que la especialización en la exportación de bienes de media y alta tecnología no genera automáticamente un mayor crecimiento, no necesariamente nos lleva a concluir que la diversificación hacia este tipo de bienes no es conveniente para el crecimiento. Pero hemos visto que también existen casos de países exitosos que no se han especializado en las exportaciones de bienes de media y alta tecnología. Lo que parece ser un patrón común es que en estos países las exportaciones han sido un elemento dinámico del crecimiento, creándose encadenamientos internos y generándose nuevas tecnologías o procesos asociados a los mismos (nuevos productos agrícolas en Nueva Zelanda, la minería en Australia, el salmón en Noruega o la madera, con encadenamientos hacia atrás o hacia delante a través del diseño, en Finlandia y Suecia).

En Latinoamérica en cambio, si bien en los últimos años las exportaciones han aumentado y se han diversificado de manera importante –en algunos casos incluso a favor de una mayor participación de bienes de tecnología alta y media en desmedro de los productos primarios– los resultados en términos del crecimiento no han sido satisfactorios. Sin perjuicio de reconocer que la tasa de crecimiento depende de un cúmulo de factores que van mucho más allá de la evolución de las exportaciones, lo cierto es que no hay evidencias de que éstas tengan, en el caso de los países

latinoamericanos, el mismo potencial dinamizador que se ha observado en otras economías como, por ejemplo, las del sudeste asiático o China. Esta deficiencia ha sido, como ya se señaló, independiente de los patrones de inserción y especialización exportadora que ha seguido cada país.

Incluso los países cuya inserción exportadora ha estado basada en los servicios, como es el caso de algunos países del Caribe y Panamá, no han logrado explotar el potencial dinamizador que este sector sería capaz de tener sobre el resto de la economía. Es cierto que existen diferencias importantes en cuanto a este potencial según el tipo de servicio de que se trate,<sup>32</sup> pero en todos los casos son posibles políticas deliberadas de generación de encadenamientos productivos a partir de los servicios en distintas direcciones.

Más allá de la generación de encadenamientos productivos, otra diferencia parece radicar en el mayor valor agregado que contienen los productos exportados por los países exitosos en comparación con los que exporta Latinoamérica, lo cual se ve reflejado en un mayor valor unitario de estos bienes. Este mayor valor agregado incluye no solo un mayor grado de elaboración y procesamiento de las materias primas –que pueden ser importadas– sino también actividades que hacen a la diferenciación del producto, como el diseño, las estrategias de comercialización y posicionamiento de marca, el embalaje, etc. Por esta razón, el mayor valor unitario se verifica incluso dentro de las categorías de manufacturas de bajo contenido tecnológico o basadas en recursos naturales. El gráfico 14 muestra, para una serie de productos, el cociente entre el valor unitario de exportación promedio en los tres países “exitosos”<sup>33</sup> donde éste es más alto, y el valor promedio correspondiente a los tres países latinoamericanos de mayor valor unitario. En la mayoría de los casos el cociente es mayor a la unidad.<sup>34</sup>

El mayor valor unitario de los productos exportados por los países exitosos es, en parte, el reflejo de las actividades de innovación presentes en su proceso productivo. La forma tradicional de medir el esfuerzo innovador, a través del gasto en investigación y desarrollo, puede ser excesivamente restrictiva cuando no incluye los gastos asociados a adoptar y adaptar nuevas tecnologías que son especialmente relevantes en nuestra región. Sin embargo, debido a las limitaciones en la información, hemos tomado esa variable como medida del esfuerzo innovador de los países, y en esta dimensión, también se observa un atraso relativo de América Latina. El cuadro 3 muestra que los montos destinados a la investigación y desarrollo son notoriamente menores en términos relativos y, al mismo tiempo, la eficiencia del gasto en I&D –medida como el gasto en I&D por cada patente registrada– es notoriamente menor en los países de la región comparado con los demás países incluidos en el cuadro. En particular, es interesante observar las diferencias en el nivel de gasto y en la eficiencia del mismo, con respecto a otros países con alta dotación de recursos naturales.<sup>35</sup>

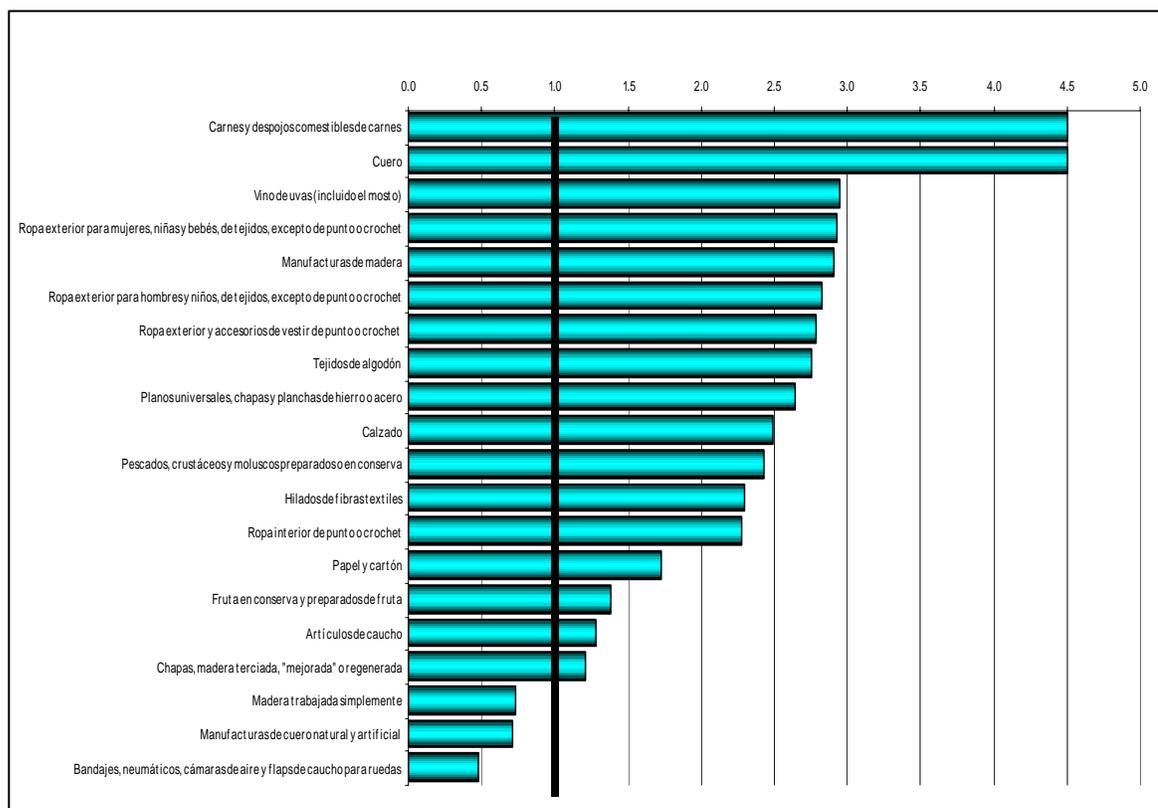
<sup>32</sup> Naturalmente, el potencial de generar encadenamientos desde los servicios financieros es menor que desde el software o el turismo. En éste último caso, se podrían propiciar encadenamientos hacia atrás, por ejemplo, en la producción de los alimentos y los textiles (ropa blanca) que abastecen a los hoteles, entre otros.

<sup>33</sup> Dentro de los países exitosos se incluyó, además de los nórdicos, a Australia, Canadá, Estados Unidos, China, India, Italia y Francia (los últimos dos por ser casos de países cuyas exportaciones de bajo contenido tecnológico cuentan con un alto valor incorporado en la forma de diseño, posicionamiento de marca, etc.).

<sup>34</sup> No se observa el mismo fenómeno cuando se calcula el cociente entre el valor unitario de exportación de esos productos por parte de China e India, y por parte de los dos países latinoamericanos donde este es más alto.

<sup>35</sup> Como un indicador de resultados de la actividad de innovación se tomó el número de patentes registradas en la oficina de patentes de Estados Unidos (United States Patent and Trademark Office (USPTO)). Es de hacer notar, sin embargo, que este indicador solamente estaría captando la innovación en sentido estricto, es decir, el *descubrimiento* de nuevas tecnologías o bienes y servicios y que, además, no es necesariamente comparable entre países con distintos stocks de fuerza de trabajo y distintos niveles de exportaciones a los Estados Unidos. Para un análisis de una metodología más precisa de medición de la efectividad del gasto en I&D, ver Bosch, Lederman y Maloney (2005).

**Gráfico 14**  
**COCIENTE DEL VALOR UNITARIO DE EXPORTACIÓN**  
*(3 más altos de los países exitosos vs. 3 más altos de ALC)*



Fuente: Elaborado en base a datos de CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

**Cuadro 3**  
**GASTO EN I&D Y PATENTES - PAÍSES SELECCIONADOS**

	Patentes otorgadas por la USPTO	Patentes otorgadas por la USPTO / millón de habitantes	Gasto Total en I&D en % del PBI	Gasto en I&D empresarial en % del gasto total	Efectividad del Gasto en I&D (costo de cada patente en mill.US\$)
Argentina	70	1,8	0,4	29	7,6
Brasil	180	1,0	1,1	40	25,8
Chile	15	1,0	0,5	35	36,4
Colombia	11	0,3	0,2	18	9,7
Costa Rica	10	2,5	0,2	23	5,2
Mexico	92	0,9	0,4	31	28,2
G-7	23 152	153	2,2		
Australia	1 047	53	1,5	48	5,8
Nueva Zelanda	165	41	1,0	37	5,0
Canadá	3 893	123	1,9	55	4,1
Suecia	1 629	182	4,6	74	7,4
Noruega	279	61	1,6	57	12,2
Finlandia	944	181	3,4	70	6,0
Malasia	63	3	0,5		10,6
China	424	0,3	1,1	62	43,9
Corea	4 132	86	3,0	76	3,9

Fuente: Banco Mundial, Knowledge Assessment Methodology (KAM), United States Patent and Trademark Office (USPTO); y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report*, 2005, Nueva York, 2005.

Nota: Corresponde al año 2003 o al último dato disponible.

La escasa capacidad que han mostrado los países de la región para agregar valor, y especialmente conocimiento, a las exportaciones sería entonces lo que ha limitado el impulso en términos de crecimiento. O sea, es posible agregar valor a partir de los recursos naturales, pero en la mayoría de los casos este proceso no es espontáneo y requiere una acción concertada entre el sector público y el privado. En este sentido, la base exportadora que ha ido consolidándose en la región y que ha mostrado gran dinamismo en los últimos años, puede constituir un punto de partida interesante a partir de la cual impulsar estrategias orientadas a aumentar su contenido de valor agregado doméstico, así como a profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

Los sectores basados en recursos naturales pueden presentar altas tasas de crecimiento de la productividad, así como oportunidades para la incorporación de conocimientos y transferencia tecnológica y encadenamientos con otros sectores productivos, de la misma manera que ocurre en el sector manufacturero de alta tecnología, como la experiencia de los países nórdicos, Canadá y Australia nos muestran. A su vez, el desarrollo de encadenamientos y la incorporación de conocimientos pueden generar sectores de mayor contenido tecnológico, que en etapas posteriores aumenten su participación en el comercio mundial (países nórdicos y, posiblemente, Malasia) o que, si bien relevantes para aumentar la productividad de los bienes primarios, no cambien la base exportadora (Australia y Nueva Zelandia). En cualquier caso, lo relevante es que estos nuevos sectores “complejizan” la estructura productiva y mejoran la capacidad tecnológica doméstica.<sup>36</sup>

Las industrias maquiladoras pueden generar empleo y contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales. Sin embargo, para que esto ocurra, es necesario invertir en recursos materiales y humanos y contar con políticas de apoyo público al desarrollo productivo.<sup>37</sup> Lo mismo sucede en el caso de los servicios: es posible generar encadenamientos en distintas direcciones pero serán necesarias políticas específicas, ya que estos en la mayoría de los casos no se darán en forma espontánea. A estos temas dedicaremos la sección tercera de este trabajo. Antes de ello, comentaremos brevemente el papel de la inversión extranjera en el crecimiento y su relevancia en la región.

---

<sup>36</sup> Es posible que los productos agrícolas en general y, en particular, aquellos vinculados a la “nueva agricultura”, tengan un mayor potencial en este campo que los productos mineros.

<sup>37</sup> La capacidad negociadora frente a las multinacionales para incentivarlas a agregar mayor valor doméstico es otro factor de relevancia (UNCTAD, 2002b). Sin embargo, es evidente que la fuerza negociadora de, por ejemplo, China para alentar ese proceso, es distinto al de cualquier país de la región y, particularmente, a los de menor tamaño relativo.

### **III. Comercio y crecimiento: el rol de la inversión extranjera directa**

---

La economía mundial registró en las últimas décadas un notable incremento del ritmo y el alcance del cambio tecnológico. Los avances científicos y tecnológicos impulsan la aparición constante de nuevas actividades y nuevas formas de producir, distribuir y consumir bienes, servicios y conocimientos, así como la reestructuración de las actividades preexistentes. El acceso ininterrumpido a tecnologías y conocimientos generados en otros países es un factor clave para los que se encuentran por debajo de la frontera tecnológica y que tratan de aprovechar las ventajas de estos cambios para superar la brecha de productividad con las naciones más avanzadas.

Así, las economías abiertas al comercio y a las inversiones internacionales pueden aprovechar el atajo que muchas veces representa la importación de tecnologías incorporadas en maquinarias, equipos e insumos y de activos tecnológicos intangibles o desincorporados (conocimientos especializados, licencias, patentes, marcas, asistencia técnica, acceso a redes y otros) para la adquisición de las tecnologías de producción, procesos, organización y gestión que se requieren para ir reduciendo las diferencias de productividad y calidad con los países desarrollados. Sin embargo, el proceso no es, como hemos argumentado en relación con la apertura comercial, automático. No lo es respecto del vínculo entre apertura e inversión extranjera, ni entre ésta y crecimiento.

## 1. Apertura e inversión extranjera directa

En el contexto de economías cerradas, como el que caracterizó a América Latina hasta los años 80, uno de los motivos que incentivaba a las radicaciones de inversión extranjera (IED) era la posibilidad de “saltar” las barreras arancelarias del país receptor (*tariff jumping*) y proveer al mercado desde dentro. Este tipo de inversión horizontal también es característico de las radicaciones destinadas a la adquisición de las empresas proveedoras de servicios públicos, en el marco de los procesos de privatización que llevaron adelante los países de nuestra región. Aquí, el incentivo proviene de la posibilidad de “saltar” la protección natural que mantiene a estas actividades fuera del comercio internacional.

En cambio, la IED *vertical*, que resulta de la búsqueda del lugar para producir de forma más competitiva un determinado bien, y que últimamente se ha visto potenciada como consecuencia de la separación de las distintas etapas de un proceso productivo en diferentes países, es complementaria al comercio.<sup>38</sup> Este tipo de IED busca aquellas localizaciones que cuenten con las mejores condiciones en lo que hace a dotación relativa de factores y recursos naturales en relación con el bien a producir, proximidad geográfica al mercado que se piensa abastecer, calidad de las instituciones, tratamiento del capital extranjero y estabilidad macroeconómica, incluyendo el tipo de cambio real (Bittencourt y Domingo, 2002).<sup>39</sup>

Mientras que para la inversión de tipo horizontal el tamaño del mercado local es de fundamental importancia, este factor tiene menor relevancia en inversiones de tipo vertical. Por ello, el proceso de apertura económica tiende a favorecer, en términos relativos, a los países de menor tamaño.<sup>40</sup> Es en estos países donde hay un mayor aumento del mercado potencial como consecuencia del proceso de apertura.

Un caso especial de apertura lo constituyen los acuerdos comerciales, bilaterales o regionales. Estos generan inversiones “verticales” de reasignación de capital dentro del bloque y, al mismo tiempo, inversiones de “tipo horizontal” desde afuera del bloque, ya que para los países que no forman parte del acuerdo rigen mayores aranceles, al tiempo que aumenta el tamaño del mercado y, por ende, el incentivo para invertir dentro del mismo (Levy-Yeyati, Stein y Daude, 2002). En este caso, el desvío de comercio que se genera a partir del acuerdo regional genera, a su vez, *desvíos de inversión* hacia la región.<sup>41</sup> Estos incentivos obviamente aumentan cuanto mayor es el tamaño del mercado de alguno de los socios.<sup>42</sup>

En términos generales, la relación entre comercio e inversión extranjera directa no es evidente. Por un lado, hay un incentivo a reasignar capital entre países para aprovechar mejor la proximidad geográfica o una determinada dotación de factores productivos, por lo que cabría esperar un vínculo positivo entre los flujos de comercio y la IED de tipo vertical. Por el otro, la

<sup>38</sup> Uno de los factores que facilitó la producción compartida internacionalmente fue, precisamente, la disminución de los obstáculos comerciales y reglamentarios.

<sup>39</sup> Los resultados empíricos de Stein y Daude (2001) sugieren que menores impuestos a las corporaciones extranjeras tienen un efecto positivo sobre la localización de la IED. Estos efectos resultan, sin embargo, menores que los asociados a la calidad institucional.

<sup>40</sup> Estamos suponiendo todo lo demás constante, lo que no es necesariamente el caso, ya que el tamaño puede estar relacionado con otros factores que incentiven la localización en un lugar determinado (por ejemplo, calidad de la infraestructura o calificación de la mano de obra).

<sup>41</sup> Esto podría haber sucedido a algunos países centroamericanos a partir de la firma del NAFTA. Dado que las exportaciones de algunos países centroamericanos se especializaron en rubros para los cuales el NAFTA otorgó a México una ventaja arancelaria especial, eso podría haber generado desvío de IED desde esos países hacia México. Este hecho, si bien intuitivo, es difícil de comprobar empíricamente debido, entre otras cosas, a que en el período del NAFTA se produjo una gran devaluación del peso mexicano que podría haber sido otro motivo del redireccionamiento de IED hacia dicho país (Lederman, Maloney y Servén, 2005). El citado estudio encuentra poca evidencia de un desvío de la IED desde Latinoamérica, y en particular Centroamérica, como consecuencia del NAFTA (en Centroamérica también operaron en forma compensadora nuevos incentivos para la inversión extranjera que pueden haber atenuado el efecto). Sin embargo, al interior de Centroamérica el comportamiento de los países fue dispar, lo que daría cuenta de la importancia de las características individuales de los países a la hora de atraer IED.

<sup>42</sup> Lim (2001), en una revisión de la literatura empírica sobre el vínculo entre acuerdos regionales e IED, afirma que varios estudios encuentran evidencia de realocación de IED al interior de la región, así como también de aumentos de la IED desde países fuera del acuerdo.

inversión extranjera de tipo horizontal debería estar relacionada negativamente con los flujos de comercio exterior cuando se trata de una inversión sustitutiva de importaciones, o no guardar correlación alguna cuando se trata de radicaciones dirigidas a la producción de bienes o servicios no comerciables. Los acuerdos de comercio bilaterales o regionales pueden atraer mayor inversión extranjera que la apertura unilateral por el desvío de inversión a favor del bloque que generan.

Aunque separar la IED en horizontal o vertical no es una tarea sencilla, desde el punto de vista del análisis empírico una relación negativa o positiva entre comercio e inversión extranjera es indicativa de cuál es la que prima en cada caso. En un estudio reciente, Aizenman y Noy (2005) analizan el vínculo entre comercio e IED a través de regresiones de panel para un total de 83 países entre los años 1982 y 1998.<sup>43</sup> Dividen a los países en *desarrollados* o *en desarrollo* para capturar el hecho que la naturaleza de la IED (horizontal o vertical) puede ser distinta en uno u otro caso.<sup>44</sup> En líneas generales, encuentran que los flujos de comercio pasados afectan positivamente a la inversión extranjera presente en los países en desarrollo, mientras que el vínculo no es claro para los países desarrollados.<sup>45</sup>

Por otra parte, si bien un estudio de la OECD (2002) encuentra un vínculo positivo entre el comercio exterior (en términos del producto) y la IED en un corte transversal de países de la OECD, el evaluar cuál es el sentido de la relación causal entre ambas variables no es sencillo. Hay razones para argumentar que la IED debiera incrementar el comercio del país receptor, entre otros motivos, porque usualmente tiene menores costos de entrada en mercados externos, siendo en muchos casos parte de una decisión de globalizar el proceso de producción de un bien. En este sentido, Aizenman y Noy (2005) encuentran que el comercio de bienes está positiva y muy significativamente afectado por los flujos de IED pasados, tanto en países industrializados como en países en desarrollo. Seguramente este efecto ha tendido a aumentar a través del tiempo, como consecuencia de la globalización de los procesos de producción.

## 2. Crecimiento e inversión extranjera directa

La IED puede afectar la tasa de crecimiento de varias formas. En primer término, la inversión extranjera constituye una importante fuente de financiamiento externo y, en el caso particular de América Latina, ha sido la fuente de financiamiento más estable desde los inicios de la década de los noventa hasta la fecha.

Por otra parte, si la inversión extranjera se realiza en proyectos nuevos (*greenfield*), producirá un aumento de la producción y del empleo en la economía receptora. De igual modo, la IED orientada a atender mercados externos, tendría un efecto positivo indirecto, por la vía del aumento de las exportaciones. En este sentido, generalmente se reconoce un papel de la inversión extranjera como proveedora de capital,<sup>46</sup> tecnología, *know-how* y acceso a mercados, todo lo cual redundaría en potenciales aumentos de exportaciones de los países receptores (UNCTAD, 2002b).

Además, podrían derivarse efectos positivos de los encadenamientos que la IED pudiera tener con ciertas actividades locales. En este caso, el impacto de la IED va desde lo microeconómico a lo

<sup>43</sup> Estiman regresiones de los flujos de IED (brutos, netos, entradas y salidas) contra el coeficiente de apertura comercial (exportaciones más importaciones sobre el PIB) promedio de los cuatro períodos anteriores. Incluyen, además, otras variables explicativas de control, como ser el PIB per cápita de los países, el *spread* de la tasa de interés respecto a la tasa internacional, una variable *dummy* para la década de los noventa y variables político institucionales (índices de corrupción y de “democracia”), entre otras.

<sup>44</sup> Clasifican como países desarrollados a los pertenecientes a la OECD en 1990, y como países en desarrollo al resto. Excluyen las islas, ya que muchas veces operan como centros de banca *off-shore* y, por ello, sus flujos de capital se rigen por otros condicionantes.

<sup>45</sup> Si bien el coeficiente es positivo, sólo en algunas de las especificaciones resulta significativo.

<sup>46</sup> La IED jugaría un papel clave en el aumento de las exportaciones en países que se encontraran financieramente impedidos de explotar alguno de sus recursos, como ser IED en actividades mineras (OECD, 2002).

macroeconómico, a partir de los “derrames” que se generan desde la actividad de las empresas transnacionales que demandan estándares de calidad superiores a la media del mercado.<sup>47 48</sup>

En este caso, los efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía dependerán de la capacidad de generar encadenamientos entre las actividades receptoras de IED y otras actividades locales, en distintas direcciones.<sup>49</sup> Esto dependerá del tipo de IED de que se trate y de los sectores en que se lleve a cabo<sup>50</sup> y, por lo tanto, de los intereses que persiga la IED en el país receptor: búsqueda de recursos naturales, de mercados locales (nacionales o regionales), de eficiencia para el acceso a terceros mercados y/o de activos tecnológicos (CEPAL, 2004b). Cabe esperar que los encadenamientos productivos generen beneficios en términos de transferencia de tecnología, capacitación de recursos humanos y desarrollo empresarial local, entre otros, pero para que esto ocurra, se requiere que las empresas que se radican no operen en enclaves. Por otra parte, se podrían producir incluso efectos negativos de desplazamiento (*crowding out*) de empresas locales por parte de las transnacionales (tanto en términos de financiamiento como de acceso a insumos) (CEPAL, 2004b).

En este sentido, Alfaro (2003) encuentra evidencia de que el efecto de la IED sobre el crecimiento del producto depende del sector en que ésta se localice. La IED en el sector primario tendría un efecto negativo, en el sector manufacturero un efecto positivo y en el sector servicios un efecto ambiguo, mientras que la IED total no tiene un efecto claro sobre el crecimiento. Estos resultados no son de extrañar, ya que los efectos microeconómicos a los que se hizo referencia tienden a ser mayores en actividades manufactureras. Asimismo, en ciertas actividades primarias de enclave estos efectos dinámicos suelen ser poco relevantes y, en algunos casos, sólo se produce un agotamiento de los recursos naturales, con fuertes salidas de capital por concepto de regalías y dividendos. Sin embargo, en otras actividades primarias hay, usualmente, mayores posibilidades de impactos dinámicos sobre la estructura productiva. Por ello, si el mayor peso de la IED en el sector primario es destinada a actividades mineras, esto podría explicar el hallazgo de un efecto negativo de la IED sobre el crecimiento en dicho sector. Obviamente, éste no tiene por qué ser el resultado aún en actividades mineras, ya que es posible diseñar políticas de incentivos específicas para generar encadenamientos y aporte tecnológico, como parece ser el caso de Australia.

En cuanto al sector servicios, es evidente que el impacto de la IED será distinto dependiendo de las características de la actividad de que se trate, y de si son inversiones en proyectos nuevos o compras de activos existentes. Por ejemplo, una inversión en el sector de energía eléctrica que venga a reemplazar a la inversión local seguramente tendrá menos efectos dinamizadores que una nueva inversión en turismo. Lo mismo podría afirmarse de las actividades financieras “off-shore”, comparadas con inversiones en sectores dinámicos intensivos en mano de obra como lo es el del software.

Algunas investigaciones basadas en análisis de corte transversal entre países encontraron evidencia respecto a una correlación positiva entre IED y crecimiento, aunque los resultados están

<sup>47</sup> El análisis empírico de efectos microeconómicos no ha arrojado hasta el momento resultados concluyentes. Si bien varios estudios han sustentado la existencia de efectos de derrame benéficos (ver, por ejemplo, los informes de la OECD (1998; 2002) y la revisión hecha por Lim (2001)), varios estudios a nivel de firmas no han podido encontrar los efectos “derrame” buscados (ver los trabajos revisados en Blomström y Kokko (2003)).

<sup>48</sup> Para el caso argentino, Chudnovsky, López y Rossi (2004) encuentran generalmente efectos derrame positivos de la presencia de empresas transnacionales hacia las firmas domésticas con mayor capacidad de absorción, y efectos negativos hacia aquellas con capacidad de absorción menor. La capacidad de absorción la miden a través de un indicador resumen que engloba elementos cuantitativos, como ser el número de trabajadores dedicados a I&D en relación al total, y elementos cualitativos como ser la importancia asignada a la innovación de producto en la estrategia de la firma, por ejemplo.

<sup>49</sup> Los encadenamientos podrían ser no sólo hacia atrás, hacia los proveedores de insumos, sino también hacia adelante, suministrando algún tipo de insumo previamente inexistente. La productividad de las firmas locales podría aumentar al tener éstas acceso a nuevos insumos proporcionados por los proyectos de IED, lo cual constituiría una externalidad positiva de la IED sobre la economía receptora (Navaretti, Haaland y Venables, 2002).

<sup>50</sup> Para una discusión de la literatura sobre este tema, ver Alfaro (2003).

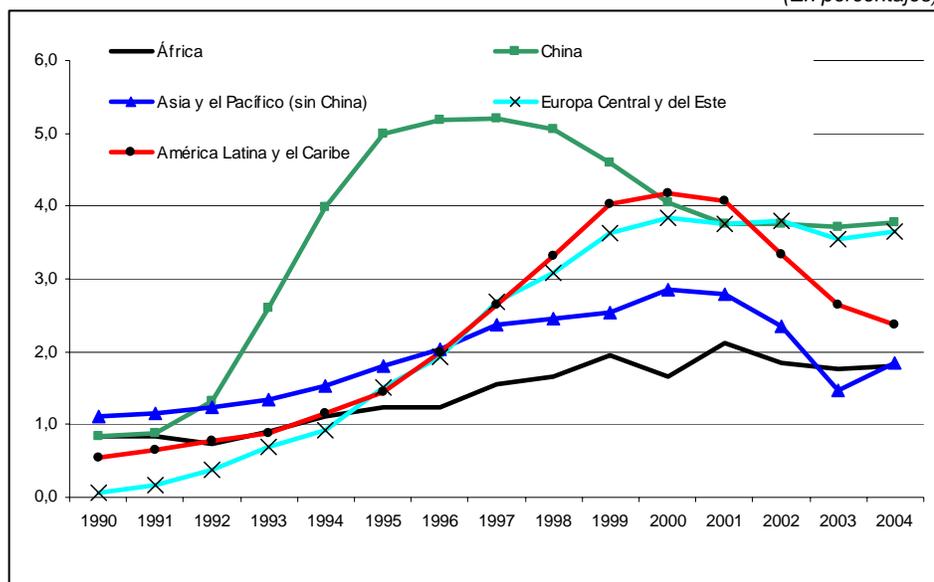
condicionados a que los países alcancen un umbral mínimo en algunas variables claves.<sup>51</sup> Otros estudios han encontrado algún tipo de causalidad “a la Granger” entre IED y crecimiento.<sup>52</sup>

En síntesis, la forma que adquiere el vínculo entre la IED y el crecimiento no es clara, ya que depende del tipo de IED y de las características particulares de los países receptores, las que pueden hacerlos más o menos propensos a incorporar los efectos potencialmente benéficos de la IED. De hecho, la experiencia de la región es que en el sector primario, y en particular en la minería, los encadenamientos han sido mínimos.<sup>53</sup> También es cierto que en muchos casos la falta de encadenamientos y la ausencia de investigación local son al menos en parte motivados por una débil capacidad de las firmas locales y la ausencia de capital humano.<sup>54</sup> De allí la importancia de las políticas productivas que serán discutidas en la sección IV. En el siguiente punto se analiza la situación de América Latina en lo que respecta a los flujos de inversión extranjera que la región ha recibido en los últimos años.

### 3. Situación de la región

América Latina y el Caribe fue, después de China, la región que recibió más IED en relación a su producto desde mediados de los noventa, pero esa situación ha cambiado en esta década por la mayor importancia de Europa Central y del Este (gráfico 15). A su vez, la importancia del proceso de privatizaciones determinó que la región que más IED recibiera fuera América del Sur (gráfico 16).

**Gráfico 15**  
**FLUJOS DE IED EN RELACIÓN AL PIB**  
(En porcentajes)<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> Medias móviles de 3 años.

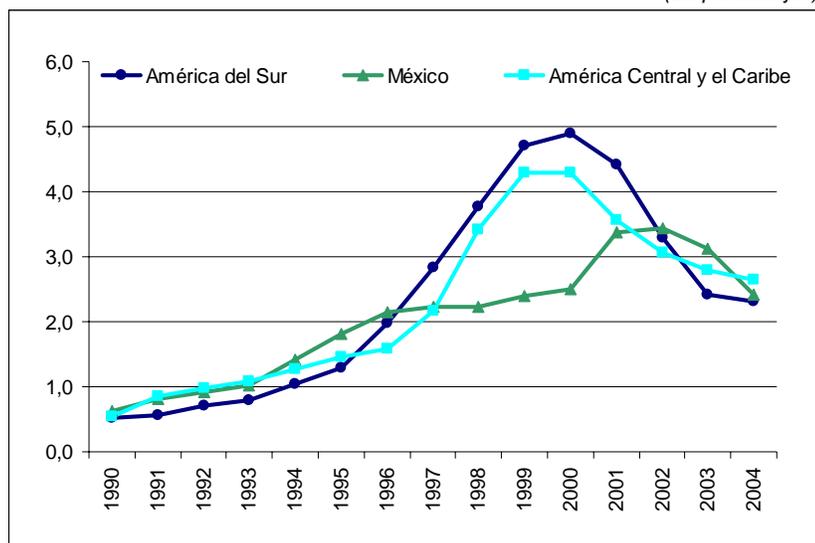
<sup>51</sup> Entre estos, se puede citar un umbral mínimo de PIB per cápita (Blomström *et. al.*, 1994), un umbral mínimo de desarrollo del capital humano (Borenztein *et. al.*, 1998), cierto grado de apertura comercial (Balasubramanyam *et. al.*, 1996) y cierto grado de desarrollo de los mercados financieros (Alfaro *et. al.*, 2004). Ver Hansen y Rand (2004) para una revisión de esta literatura.

<sup>52</sup> Ver Hansen y Rand (2004); a pesar de que los resultados son muy heterogéneos entre países, dichos estudios encuentran que, en promedio, la IED tiene algún impacto positivo sobre el crecimiento.

<sup>53</sup> En algunos casos los efectos “derrame” pueden ser negativos, como fue el caso en la compra de YPF (empresa petrolera) por Repsol, donde se decidió trasladar el laboratorio de investigación de YPF de la Argentina a España (Katz, 2005).

<sup>54</sup> Blomström y Kokko (2003) revisan una serie de estudios que examinan cómo características particulares de las firmas del país receptor de IED pueden ser un obstáculo para que éstas se beneficien de los efectos de derrame positivos de la IED.

**Gráfico 16**  
**REGIONES DE AMÉRICA LATINA: FLUJOS DE IED EN RELACIÓN AL PIB**  
 (En porcentajes)<sup>a</sup>

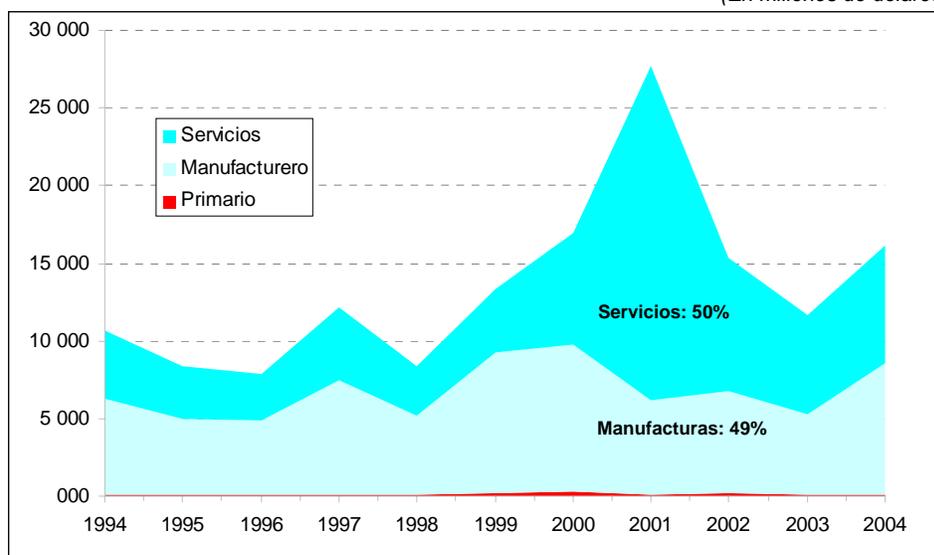


Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup> Medias móvil es de 3 años.

En México y la Cuenca del Caribe, la IED recibida fue proveniente principalmente de empresas estadounidenses interesadas en establecer parte de sus sistemas internacionales de producción integrada en el sector manufacturero (CEPAL 2005d). En México, el 49% de la IED recibida en los últimos diez años tuvo como destino el sector manufacturero (gráfico 17).<sup>55</sup>

**Gráfico 17**  
**MÉXICO: IED POR SECTOR DE DESTINO**  
 (En millones de dólares)



Fuente: CEPAL, en base a oficinas nacionales de promoción de inversiones.

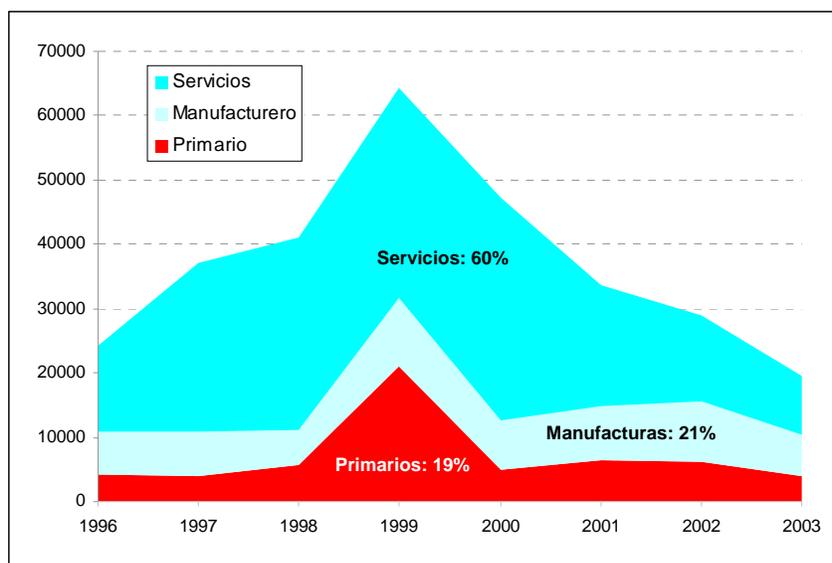
<sup>55</sup> Excluyendo el año 2001, en el que hubo una compra muy importante en el sector financiero, la inversión en el sector manufacturero alcanzó al 56%.

Estas corrientes de IED tomaron la forma generalmente de creación de nuevos activos y lograron mejorar la competitividad internacional de la subregión, medida como la participación en las exportaciones mundiales. De hecho, el 71% de la inversión recibida en México y la Cuenca del Caribe entre 1990 y 2003, tomó la forma de la creación de nuevos activos (*greenfield investment*).

De todas formas, en la mayoría de los casos aún no se han producido efectos en términos de integración nacional, sobre todo, desde la perspectiva de la transferencia y la asimilación de tecnología, los encadenamientos productivos, la capacitación de recursos humanos y el desarrollo empresarial local.

En América del Sur, en cambio, la mayor parte de la IED ha estado orientada a la búsqueda de mercados y ha sido, en general, procedente de empresas transnacionales europeas del sector de servicios, sector que recibió el 60% de la inversión entre 1996 y 2003 (gráfico 18).<sup>56</sup> En esta subregión también se observa un gran volumen de inversión extranjera directa asociada a los recursos naturales, cuya participación en la IED alcanzó en el período analizado al 19% (CEPAL, 2005d). La IED orientada hacia el sector manufacturero (alrededor del 21%) buscó en general posicionarse para aprovechar las ventajas derivadas de la integración regional, especialmente en lo que concierne al MERCOSUR. Una buena parte de la IED orientada a mercados tomó la forma de fusiones y adquisiciones (alrededor de un 55% del total), ya que fue impulsada por los procesos de privatización y desregulación que tuvieron lugar durante los noventa. Aunque estas corrientes lograron incrementar la competitividad sistémica de las economías al mejorar la infraestructura y los servicios de apoyo a la actividad exportadora, el impacto sobre la competitividad internacional ha sido menor y han surgido numerosos problemas relacionados con los marcos regulatorios y la competencia de los mercados en los que operan (CEPAL, 2005d).

**Gráfico 18**  
**AMÉRICA DEL SUR: IED POR SECTOR DE DESTINO**  
(En millones de dólares)<sup>a</sup>



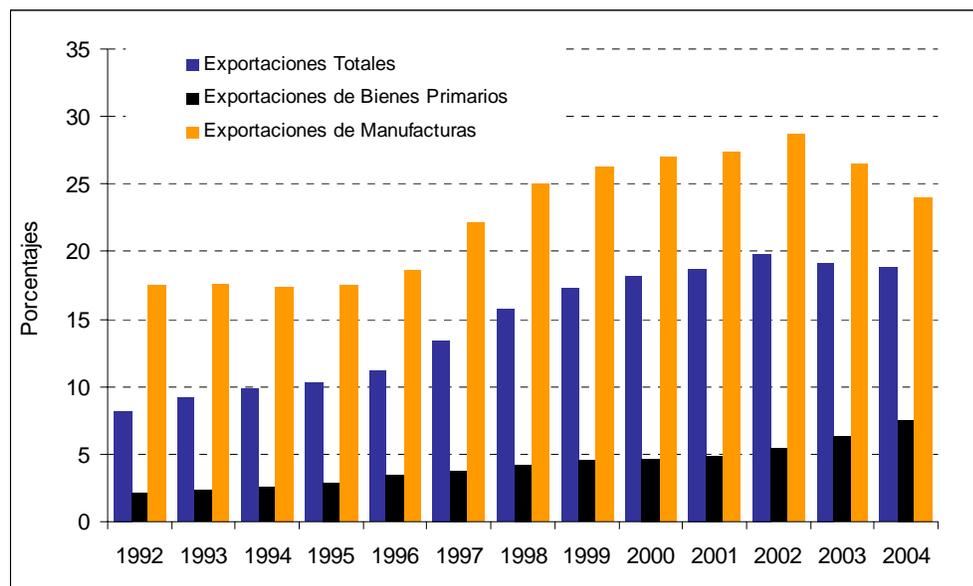
Fuente: CEPAL, en base a oficinas nacionales de promoción de inversiones.

<sup>a</sup> Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

<sup>56</sup> El porcentaje de la inversión en servicios aumenta a 67% si se excluye la Argentina, dado el peso de la venta en ese país de YPF a Repsol en 1999.

¿Qué es lo que puede decirse del impacto de la IED en las exportaciones? Si bien no hay datos que permitan una evaluación detallada, el gráfico 19 muestra la evolución de las ventas de las empresas extranjeras más grandes respecto de las exportaciones totales de la región.<sup>57</sup> Tal como allí puede observarse, la evidencia es clara respecto del papel protagónico de estas empresas en la nueva dinámica exportadora de la región, la que se manifiesta en especial en el sector manufacturero, pero incluye igualmente a los bienes primarios. O sea, si bien más evidencia es necesaria, pareciera que en la región la mayor IED es parte de la explicación del mayor dinamismo exportador. Teniendo en cuenta que el mayor peso de las empresas transnacionales en las exportaciones se da no sólo en México sino también en Argentina, Brasil y Perú,<sup>58</sup> es difícil encontrar una explicación de por qué en los países en que la IED se ha dirigido en mayor proporción a los sectores de servicios ha habido un aumento considerable de las empresas multinacionales en las exportaciones totales. Una explicación parcial puede encontrarse en la fuerte desaceleración del crecimiento que experimentaron varios de estos países a partir de 1998. En ese contexto, a las empresas extranjeras con capacidad ociosa les fue más fácil que a las empresas nacionales buscar la alternativa del mercado externo como sustituto de la débil demanda interna.<sup>59</sup> La pregunta es si este “aprendizaje” ha generado hábitos permanentes, es decir, si las exportaciones desde los países de la región se convertirán en un objetivo de más largo plazo de estas empresas. Más investigación es necesaria para contestar esta pregunta, aunque ese parece ser el caso de algunas multinacionales establecidas en Brasil y, posiblemente, de algunas empresas automotrices de la Argentina.

**Gráfico 19**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES EN LAS EXPORTACIONES TOTALES**



**Fuente:** CEPAL, sobre la base de datos de América Economía, WDI del Banco Mundial y *Anuario Estadístico* de CEPAL.

**Nota:** Se refiere a las mayores empresas extranjeras dentro del grupo de las 200 mayores exportadoras.

<sup>57</sup> Incluye la importancia de las empresas extranjeras entre los principales doscientos exportadores.

<sup>58</sup> En todos estos casos la importancia de las empresas multinacionales seleccionadas en las exportaciones totales se ha, por lo menos, duplicado y representan más del 20% de las exportaciones.

<sup>59</sup> En el caso de Brasil, sin embargo, cabe mencionar que la participación de las ETs en la estructura productiva y en las exportaciones ha sido tradicionalmente elevada. De hecho, considerando una muestra más amplia que solo está disponible para Brasil para un período largo de tiempo, la ponderación de las exportaciones de las ETs en las totales ha sido en los últimos 20 años relativamente constante y de alrededor del 50%.

El grupo está compuesto por alrededor de 100 empresas para cada año. Son promedios de 3 años móviles.

Además, hay un factor común a casi toda la región, aunque con diferencias importantes entre países, y es la escasa generación de encadenamientos que partiendo de las localizaciones de IED en los distintos sectores, se difundieran por el resto del tejido productivo, maximizando su potencial en términos de crecimiento del nivel de actividad interno.<sup>60</sup>

Al igual que en relación con el impacto del comercio sobre el crecimiento, es evidente que no pueden sacarse conclusiones generales respecto del papel de la IED sobre el crecimiento. En todo caso, parece claro que de la misma manera que lo que ocurrió con la apertura comercial, se han exagerado los beneficios de la IED. Sin embargo, la IED puede ser un factor que ayude a incrementar las exportaciones y a superar los bajos niveles de inversión en la región (en especial, la IED que implique aumento de la capacidad instalada), y por ello debe ser bienvenida. Sin embargo, de la experiencia de los últimos años es evidente que no toda inversión extranjera genera los mismos beneficios. Por lo tanto, en un contexto de una actitud “amistosa” a la IED, los países de la región debieran preocuparse en atraer IED con mayores impactos en términos de encadenamientos y de recursos destinados a la investigación y el desarrollo. Claro está que esta estrategia no generaría demasiados beneficios si los países no estuvieran en condiciones de ofrecer un oferta de capacidades locales que sean funcionales a esas actividades.

---

<sup>60</sup> En cualquier caso, la escasa evidencia existente muestra un mayor nivel de encadenamientos en el caso de Brasil que en otras economías de la región.



## IV. Políticas de desarrollo productivo

---

### 1. Introducción

En las páginas precedentes hemos sostenido que el comercio y la IED pueden contribuir al crecimiento, pero que no hay un mecanismo automático que asegure una relación positiva entre ellos. Una mayor relación con el mundo a través de la IED y el comercio es una manera de “aprender” de las mejores prácticas organizacionales y adoptar las mejores tecnologías. Sin embargo, las distintas formas que puede adoptar la apertura y la inversión extranjera, así como las diferentes circunstancias que rodean al comercio y la IED son determinantes de sus impactos finales sobre el crecimiento.

Lo que sabemos con cierta certeza es que más y mejores exportaciones están correlacionadas con el crecimiento, y hay razones para pensar que la causalidad va de las exportaciones al crecimiento.<sup>61</sup> Por mejores exportaciones entendemos aquellas con mayor impacto sobre el crecimiento vía externalidades y encadenamientos con actividades locales. Esto seguramente deja un espacio para la política comercial, pero no hay duda que los países exportan lo que producen y, por ende, la capacidad de la política comercial para aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones depende crucialmente de las características de la estructura productiva. A su vez, por las razones que se exponen más abajo, esta estructura depende de lo que hemos denominado políticas productivas (CEPAL, 2004a).

---

<sup>61</sup> Obviamente, economías que crecen más generan un contexto amistoso a la inversión y al crecimiento de las exportaciones.

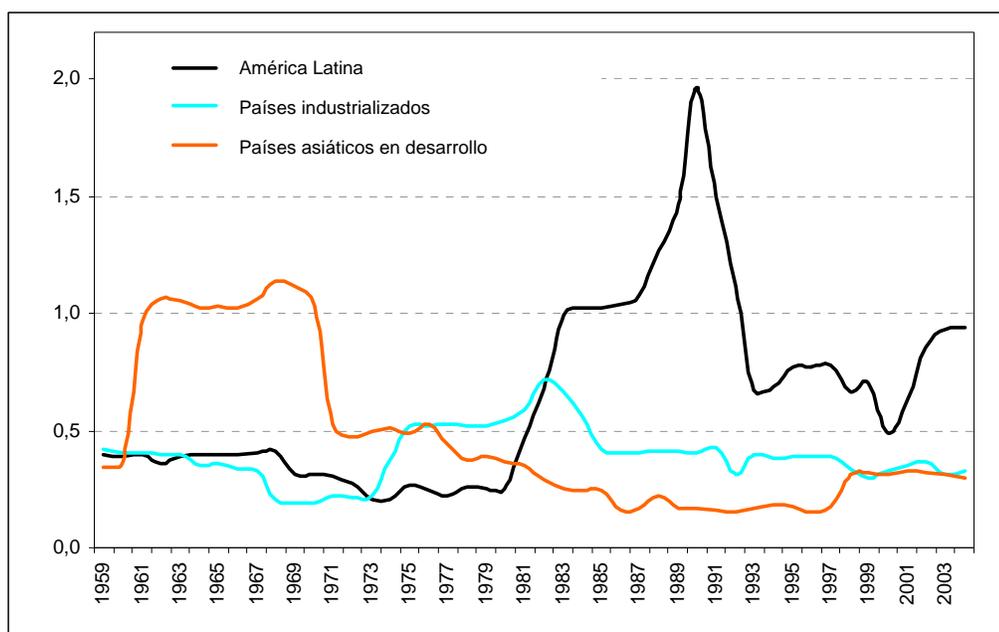
En un sentido amplio, una política económica para el crecimiento requiere acciones en distintos frentes, tales como la macroeconomía, el marco institucional, el desarrollo de la infraestructura e incentivos para el aumento del ahorro y la inversión. En el caso de América Latina, es necesario agregar mecanismos de cohesión social, ya que, por un lado, es la región más inequitativa del mundo y, por otro, la mala distribución del ingreso no sólo tiene implicancias desde el punto de vista ético, sino que, a diferencia de lo que se suponía tiempo atrás,<sup>62</sup> afecta negativamente al crecimiento.

Varios de estos temas han sido analizados en repetidas oportunidades desde diferentes ángulos (véase, por ejemplo, CEPAL, 2004a). En este documento nos interesa discutir el papel de las políticas comerciales y, en particular, de las políticas productivas. Sin embargo, antes de entrar en estos temas, quisiéramos hacer una breve mención a algunos elementos de lo que consideramos una gestión macroeconómica y financiera funcional a una propuesta de desarrollo económico.

## Una buena gestión macroeconómica

En el desempeño reciente de América Latina se destaca la inestabilidad real de la región que ha acompañado al bajo crecimiento durante los últimos 25 años (gráfico 20). Esta inestabilidad ha generado grandes costos en términos económicos y sociales (Ffrench-Davis, 2005b; CEPAL, 2000 y 2004a). Por esto, al tradicional objetivo de un entorno macroeconómico que reduzca la volatilidad nominal (inflación), se suma la necesidad de tornar menos volátiles a los procesos de crecimiento a través del uso de políticas contracíclicas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que otra de las lecciones de las últimas décadas es que a esa volatilidad han contribuido tanto los desequilibrios del sector privado como los generados en el sector público.

**Gráfico 20**  
**VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
(Medias móviles decenales, coeficiente de variación)



Fuente: CEPAL.

Las políticas tendientes a reducir la volatilidad real deben incluir a la política fiscal, la monetaria y cambiaria, y la política financiera. La política fiscal debe ser contracíclica, a través de

<sup>62</sup> Véase Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

una programación basada en saldos fiscales estructurales en lugar de corrientes, y en la creación de fondos de estabilización que permitan contrarrestar la volatilidad de los precios de los recursos naturales de exportación.<sup>63</sup>

Por su parte, la política monetaria debe incluir encajes contracíclicos y un tipo de cambio flexible asociado al objetivo inflacionario. Aquí es necesario evitar ser demasiado ambicioso en términos del ritmo de reducción de la inflación, al menos cuando ésta es de un dígito,<sup>64</sup> y tener en cuenta que la “banda de inflación” está para utilizarse en caso de *shocks* de oferta. Asimismo, debe tenerse en cuenta que parte de la volatilidad real está asociada a una excesiva variación del tipo de cambio real, con su impacto negativo en el comercio<sup>65</sup> y, en particular, la inversión, sobre todo en bienes transables.<sup>66</sup> Las dificultades asociadas a reducir la volatilidad del tipo de cambio en una región expuesta a fuertes *shocks* externos no son menores, pero es evidente que una excesiva apreciación conspira contra la necesaria inserción en el mundo y, especialmente, contra la diversificación de las exportaciones. Por lo tanto, la política económica, y en particular los bancos centrales, deberán tener como “un segundo objetivo” el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. Para ello, las herramientas deben ir desde intervenciones directas y acciones de “disuasión” del Banco Central hasta el control al ingreso de capitales de corto plazo cuando sea relevante (Ocampo, 2004 y CEPAL, 2004a). Desde ya, políticas monetarias más activas para intentar sostener el tipo de cambio real requieren como contraparte una mayor disciplina fiscal.

Es evidente que el mantenimiento del tipo de cambio no puede hacerse “a cualquier costo”, entre otras cuestiones porque resulta difícil definir un tipo de cambio de equilibrio y porque en ciertas circunstancias el sostenimiento del tipo de cambio puede dar lugar a presiones inflacionarias. Lo que queremos enfatizar es que una excesiva variabilidad del tipo de cambio real, y en particular una fuerte apreciación, afecta negativamente la probabilidad de lograr una inserción externa basada en el crecimiento de las exportaciones e incrementa la volatilidad real. Por ello, el tipo de cambio real no debe ser una variable “residual” de la política económica.

Dicho sea de paso, la región enfrenta en la actualidad, y posiblemente la tendencia se mantendrá en los próximos años, una tendencia a la apreciación cambiaria cuyas raíces son distintas a las que debió enfrentar durante los noventa. Durante esta década, las fuerzas detrás de la apreciación son y serán mejores términos de intercambio en el sur del continente y en los países petroleros, en general, y las remesas en América Central y México. Estas tendencias imponen un desafío importante a la política económica, entre otras cosas, porque con tipos de cambio apreciados va a ser mucho más difícil lograr una mayor diversificación de las exportaciones. Sin embargo, la

---

<sup>63</sup> El balance estructural debe diseñarse teniendo en cuenta que es necesario que el sector público contribuya a aumentar el ahorro de la economía. En lo que hace a los fondos de estabilización, su implementación es más sencilla cuando el principal productor del recurso natural exportado es el sector público. La región tiene alguna experiencia en la materia (Jiménez, 2005). En el caso en que el principal exportador sea el sector privado, el problema es más complejo, pero, sin eliminar totalmente los estímulos de precios, podría pensarse en impuestos y reembolsos variables de acuerdo al precio internacional, aunque las restricciones impuestas por la OMC no son menores.

<sup>64</sup> Chile tuvo una tasa de inflación de un dígito (8,2%) recién en 1995 y por debajo de 3% sólo en el 2002.

<sup>65</sup> Este vínculo entre volatilidad del tipo de cambio real y flujos de comercio, si bien intuitivo, no está claramente sustentado por resultados empíricos concluyentes. En este sentido, McKenzie (1999) revisa una larga lista de trabajos empíricos y concluye que éstos no han encontrado una relación significativa entre volatilidad y comercio o, en casos en que resultó significativa, ésta no fue sistemática en una dirección u otra. Wei et.al (2004) realizan un estudio comprehensivo, pero de todas formas tampoco encuentran una relación sistemáticamente negativa y robusta. Sin embargo, hay varios trabajos del BID (Giordano y Monteagudo, 2002; Estevadeordal, Frantz y Sáez, 2001) y de la CEPAL (1998) que muestran la existencia de un efecto negativo de la volatilidad del tipo de cambio sobre las exportaciones en el caso de los países en desarrollo. Entre otros motivos, es razonable pensar que el efecto de la volatilidad del tipo de cambio sobre el comercio debe ser mayor en países en desarrollo, donde hay menores posibilidades de coberturas en los mercados de cambio.

<sup>66</sup> Las ganancias en sectores transables son más sensibles a variaciones del TCR, ya que precios y costos se mueven en direcciones opuestas en este sector. Una apreciación real implica un menor precio relativo de transables sobre no transables, el cual generalmente se acompaña de salarios crecientes. Lo inverso sucede con una depreciación real. En el sector no transable, sin embargo, tiende a existir una correlación positiva entre movimientos de precios y costos, lo cual hace que las ganancias sean más estables frente a movimientos del TCR (Hausmann, Rodríguez y Rodrik, 2005).

nota positiva es que hay mayores recursos y que, por lo tanto, hay posibilidades de utilizar parte de los mismos para aumentar la productividad de la economía, aunque este proceso no es automático.

Finalmente, la política financiera debe orientarse a reducir la vulnerabilidad y asegurar el acceso al crédito a tasas y plazos razonables, para lo que se requiere mejorar la regulación prudencial, aumentar la profundidad del sistema financiero y desincentivar la dolarización, el descalce de monedas y un excesivo descalce de plazos.

## 2. Mejorar los patrones de inserción externa

Como señalamos anteriormente, entendemos por mejorar la inserción externa aumentar la cantidad y calidad de las exportaciones; es decir, exportar más, diversificar por destino y por productos y, especialmente, intensificar los vínculos entre las exportaciones y el conjunto de la estructura productiva doméstica.

El éxito de una estrategia exportadora depende de la posibilidad de acceder a los mercados, especialmente a los de alto consumo. En el intento de evitar políticas proteccionistas, en especial del mundo desarrollado, y de obtener ventajas relativas a otros competidores, al menos en el corto plazo, el mundo ha presenciado durante la última década un aumento sin precedentes en la suscripción de acuerdos preferenciales de carácter bilateral y plurilateral.<sup>67</sup> Los escasos avances en la ronda multilateral de comercio han dado un nuevo impulso a la negociación de estos acuerdos. Esta estrategia puede dar frutos a corto plazo, sobre todo para aquellos países que se adelanten al resto en la obtención de preferencias comerciales, pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos. En el largo plazo hay dos elementos que permanecen: a) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles; y b) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas.

Por otro lado, un mejor y más estable acceso a los mercados, es sólo un aspecto de la mejora de la inserción externa. El descubrimiento de nuevos mercados de exportación (nuevos destinos y nuevos productos) implica en la mayoría de los casos costos de “exploración”. Una vez que nuevos mercados han sido identificados por los exportadores pioneros, otras empresas se benefician de esa información, sin haber enfrentado costos ni riesgos (Ramos, 2000). Estos nuevos exportadores son un caso especial de innovadores que, sin embargo, no obtienen una ganancia especial por entrar en un nuevo mercado o exportar un nuevo producto, ya que la renta inicial cae rápidamente una vez que otros “siguen al líder”. La existencia de beneficios no apropiables (externalidades positivas) hace que, ante la ausencia de estímulos públicos, la actividad de exploración de mercados sea subóptima.

En este contexto, es conveniente introducir medidas transitorias que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales y los destinados a nuevos mercados, como por ejemplo, un reintegro especial para la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados por un tiempo determinado.<sup>68</sup> Alternativamente, para ayudar en esa exploración, puede pensarse en agencias especializadas para el descubrimiento y promoción de nuevos mercados, el apoyo para ferias y viajes de negocios e inversiones en el exterior que respalden el esfuerzo exportador, facilitando la participación en cadenas de comercialización o mediante operaciones conjuntas con empresas en los

---

<sup>67</sup> Como prueba de ello, en 1991 el 6% de las exportaciones regionales se realizaba dentro del marco de acuerdos preferenciales; en 2004, ese valor llega al 61% (CEPAL, 2005b).

<sup>68</sup> Una política similar fue utilizada por Chile durante un período de tiempo, pero debió ser abandonada ante las demandas presentadas ante la OMC.

mercados de destino. De lo que se trata es de reducir los costos de entrada, luego de lo cual no hay motivos para seguir subsidiando.<sup>69</sup>

Sin embargo, como ya señalamos, para mejorar cuantitativa y cualitativamente la inserción de las economías de la región en la economía mundial, se requieren avances simultáneos y coherentes, en el marco de un enfoque sistémico, en distintas áreas de políticas que van más allá de la mera política comercial. Apoyarse exclusivamente en políticas comerciales, descuidando el desarrollo del resto del tejido productivo puede, en el mejor de los casos, originar un crecimiento de las exportaciones, pero sin que éste logre dinamizar al resto de la economía.

### 3. Políticas tendientes a nivelar el campo de juego

Una de las principales causas del débil crecimiento económico de la región es el escaso aumento de la productividad. Entre 1950 y 1980, la productividad total de los factores aumentó alrededor de 2% anual, mientras que entre 1991 y 2004 aumentó solo 0,2% anual, después de haber disminuido en la década del 80 a razón de 1,4% anual (CEPAL, 2004a). La evolución de la productividad media esconde al interior de cada país grandes diferencias entre las distintas empresas. Esta heterogeneidad aumentó considerablemente en los noventa, dado que los distintos agentes económicos enfrentaron en condiciones desiguales las profundas transformaciones que se produjeron en ese período, en especial la apertura económica, por lo que su adaptación también fue desigual.

La productividad media resulta de una combinación lineal de las productividades de los sectores formal e informal. En este último, el trabajo opera con rendimientos decrecientes debido a que hay otros factores de producción (capital físico y humano) que deben considerarse como fijos por las restricciones al acceso que tienen las unidades productivas informales. Por consiguiente, una dinámica que lleve a un incremento sostenido de la proporción del empleo total absorbida por el sector informal provoca una caída monotónica de la productividad media de la economía. En cambio, el sector formal opera con retornos crecientes a escala por diversas razones: cambio tecnológico incorporado en equipos, mejores prácticas logísticas y organizativas, y acumulación de capital humano mediante procesos de educación y formación o a través del aprendizaje en el trabajo. Por lo tanto, una dinámica de incremento sostenido de la informalidad como la que se ha venido produciendo en Latinoamérica, provoca la caída de la productividad media de la economía.<sup>70</sup> En otras palabras, la heterogeneidad en la región no es una manifestación del proceso de crecimiento sino una traba creciente al mismo; en particular, porque los “actores informales” tienden a repetirse a través del tiempo, generando una elevada proporción de la población que cada vez más tiene dificultades para aprovechar las ventajas del crecimiento económico e incorporarse al proceso productivo. En ese contexto, es posible observar fuertes incrementos de la productividad en sectores líderes, junto con un aumento del desempleo y de la informalidad, lo que lleva a un lento crecimiento de la productividad total.

Por lo tanto, para lograr un mayor aumento de la productividad y mejorar la equidad, las políticas públicas deben orientarse a reducir la heterogeneidad estructural en nuestras economías. Ello requiere generar políticas específicas para que los excluidos puedan integrarse al proceso de crecimiento y para que las pequeñas y medianas empresas tengan posibilidades de acceder al crédito, a la tecnología, a los mercados y al conocimiento y, además, articularse progresivamente al tejido productivo (CEPAL, 2004a).

---

<sup>69</sup> Reducir los costos de entrada no excluye la necesidad de otros incentivos, como los tendientes a evitar el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria y de facilitar el acceso al financiamiento y al seguro de exportación para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a los mercados internacionales de capital.

<sup>70</sup> La informalidad laboral pasó del 30% en 1980 al 47% en 2003 (CEPAL, 2005b).

Es por esta razón que las estrategias de desarrollo productivo que se implementen en la región deben responder a la necesidad de “nivelar el campo de juego”, eliminando obstáculos que afectan de manera diferente a distintos tipos de empresas que funcionan con dinámicas de productividad claramente diferenciadas: las grandes empresas, las medianas y pequeñas empresas formales y las microempresas del sector informal.

Estas políticas deberían estar articuladas en torno a tres grandes estrategias que son la *inclusión*, la *modernización* y la *densificación* (CEPAL, 2004a). Es necesario, en primer lugar, incorporar a los mercados formales al mayor número de empresas. Se trata de una estrategia clave en una región donde la economía informal representa en promedio casi un 50% del empleo.<sup>71</sup> Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia y contemplan, en primer lugar, medidas destinadas a la reducción del costo de inicio de una empresa formal y la simplificación de los trámites y procedimientos necesarios. En América Latina, el costo de inicio de una empresa formal (en términos del PNB per cápita) es 8 veces superior al de los países de altos ingresos de la OECD, el número de procedimientos necesarios es el doble y el número de días que demanda el proceso es el triple.<sup>72</sup> Pero no solamente estas dificultades influyen en la formalización de las pequeñas empresas. Una vez formalizadas, las firmas serán exigidas del pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social y serán, con mayor probabilidad, sujeto de inspecciones referentes al cumplimiento de la regulación propia del ramo de actividad en que se desenvuelven. A su vez, como contrapartida, la formalización les reporta pocos beneficios (Michelin y Vera, 2005). Por ello, en este sentido, la política debería apuntar a la reducción de la carga tributaria que afecta a las pequeñas empresas, reducir los requerimientos administrativos, así como generar beneficios que compensen los costos de la formalización (por ejemplo, facilitar el acceso al crédito en condiciones convenientes e implementar programas de capacitación).

Pero, como muestra el día a día de la operatoria de las empresas de menor tamaño relativo, la formalidad no garantiza el acceso a la información, al crédito, a la tecnología, a los servicios comerciales, etc. El segundo nivel de las políticas debe, entonces, apuntar a facilitar el acceso a los servicios esenciales para que una empresa se desarrolle en un mundo globalizado. Esta estrategia, que apunta a la modernización de las empresas de menor tamaño, implica ayudarlas a superar los escollos que enfrentan en relación con aquellas fallas de mercado que afectan específicamente su actividad y, que de manera estilizada, pueden atribuirse a los costos de la información. Es importante tener en cuenta que las iniciativas públicas que se lleven adelante en estas áreas deben pasar del intento de llegar en forma individual a cada una de las empresas, a procurar articular el esfuerzo llegando a grupos de empresas, reunidos a partir de distintas formas de asociatividad. Esto no solo abarata y simplifica la instrumentación del apoyo, sino que además genera claras externalidades.

Por su parte, la tercera línea de acción sugerida, cuyo alcance está adecuadamente representado por el concepto de “densificación”, apunta al diseño de una estrategia de políticas públicas orientadas a favorecer la incorporación de conocimiento en el tejido productivo nacional, así como a establecer una malla más articulada de relaciones productivas, tecnológicas, empresariales y laborales. Este tema es discutido más extensamente en el próximo punto.

---

<sup>71</sup> Las empresas informales tienden a ser de menor tamaño y poseen un espectro de vinculaciones comerciales reducido, ya que buscan no llamar la atención de las autoridades y reguladores. Esta escala limitada implica, a su vez, el no aprovechamiento de las mejores prácticas tecnológicas y del negocio, ya que operan con condicionantes al momento de decidir crecer o ampliar actividades (como ser la necesidad de formalizar lo actuado con anterioridad y los vínculos con proveedores) (Michelin y Vera, 2005). Por lo tanto, informalidad y pequeña escala se refuerzan en un círculo que resta dinamismo a la inversión, disminuyendo con ello el nivel de productividad del trabajo empleado.

<sup>72</sup> Según datos de la base Doing Business del Banco Mundial, en América Latina (19 países) el costo de inicio de una empresa formal (de tipo S.A.) es del 66% del PNB per cápita, mientras que en los países de altos ingresos de OECD es de tan sólo el 8%. Por otra parte, el número de procedimientos es 12, para los cuales se requieren 75 días de trámites en promedio. Esto contrasta con 6 procedimientos y 25 días en los países de altos ingresos de OECD.

## 4. El papel de políticas productivas en economías abiertas

Una de las principales características del proceso de desarrollo es la transformación continua de las estructuras productivas, en la que aparecen y desaparecen firmas continuamente. La habilidad de generar nuevas actividades dinámicas es uno de los principales determinantes del crecimiento (Ocampo, 2003 y Rodrik, 2004). Desde esta óptica, el desarrollo económico puede ser entendido como un proceso de innovación que, aprovechando una oferta de factores elástica (es decir, capaz de reaccionar a los incentivos), produce cambios en la estructura económica que estimulan la generación de complementariedades (enlaces) de oferta y de demanda, que se difunden por todo el cuerpo del sistema económico, a la vez que le sirven para retroalimentarse.

Tomando una descripción schumpeteriana de las actividades innovadoras, éstas incluyen tanto la producción de nuevos bienes o servicios, como el desarrollo de nuevos métodos de producción, la apertura de nuevos mercados, el acceso de nuevas fuentes de materias primas y la creación de nuevos tipos de organizaciones. En los países industrializados, el mayor incentivo a la innovación es la generación de rentas tecnológicas, en tanto que en los menos desarrollados la innovación usualmente se restringe a la incorporación de ramas productivas, bienes o procesos que previamente alcanzaron cierto grado de madurez en las economías más avanzadas (Ocampo, 2003).

Sin embargo, el conocimiento técnico en gran parte no puede ser transferido a través de la mera adquisición del *know how* o de la compra de los bienes de capital en los cuales está incorporado sino que se trata, muchas veces, de un saber tácito no codificable y no plenamente comunicable. Incluso, para dominar una tecnología madura, previamente desarrollada en otra localización geográfica, se debe invertir en conocimiento y organización; para lograr el manejo óptimo de los nuevos equipos e instalaciones se requiere adquirir una base de conocimientos tanto formales como empíricos que le permitan a la firma adoptante descender por su curva de costos a medida que va ganando en economías de aprendizaje.

Por generación de complementariedades se entiende el desarrollo de proveedores de bienes y servicios y de canales de comercialización, junto con organizaciones que diseminan información y proveen servicios de coordinación. Las complementariedades producen efectos de oferta y de demanda. Los efectos de oferta operan a través de externalidades positivas: la realización de economías de escala (descenso de costos medios motivados por la demanda de las nuevas actividades sobre sus proveedores), economías de aglomeración (baja de los costos de transacción) y economías de especialización (desarrollo de insumos específicos). Bajo estas condiciones, la competitividad involucra más que el aumento de la eficiencia a nivel microeconómico, ya que implica una característica sistémica (Fajnzylber, 1990; CEPAL, 1990). Los efectos de demanda tienen que ver con la cantidad y tamaño de los enlaces que aumentan los impulsos dinámicos de ciertas actividades.

Para que el proceso de cambio estructural pueda tener lugar a través de la expansión de las actividades más dinámicas y de alta productividad, es necesario el acceso de esas ramas productivas a los factores de producción. Si estos estuviesen racionados o fuesen inmóviles, el cambio estructural no podría tener lugar. La necesaria elasticidad de los factores se puede conseguir por medio de la existencia previa de recursos desempleados o subocupados, por la movilidad regional o internacional de los factores de producción (trabajo y capital) y a través del cambio técnico que quiebra las restricciones de oferta (aumento de la productividad de la tierra o empleo de tecnologías capital intensivas en caso de demanda excedente de trabajo).

El papel de las políticas productivas es el de ayudar a crear las condiciones para desarrollar el proceso de innovación, definido ampliamente, y avanzar en la complementariedad de la estructura productiva. La idea subyacente es que este proceso está mediatizado por fallas de mercado que debilitan el proceso de creación de nuevas actividades. Estas fallas de mercado pueden resumirse en

problemas de información y coordinación (Rodrik, 2004). Dada una determinada estructura de precios relativos, el descubrimiento de nuevas actividades en los países en desarrollo es un proceso complejo, en especial si la capacidad de “innovar” descubriendo nuevas actividades o procesos no puede ser apropiada por el innovador. Ello se explica porque, a diferencia del mundo desarrollado, la innovación en los países en desarrollo está muchas veces más relacionada al proceso de *adoptar* y *adaptar* nuevas tecnologías o formas de comercialización que a *crear* nuevas tecnologías o procesos. Por lo tanto, en los países en desarrollo la innovación (definida en un sentido amplio) está básicamente relacionada con la inversión (Ocampo, 2003), pero al no ser el “descubrimiento” totalmente apropiable, dada la imposibilidad de patentarlo, la aparición de nuevas actividades o procesos es menor a lo socialmente óptimo (Hausmann y Rodrik, 2002).

En lo que respecta a las fallas de coordinación, éstas emergen como consecuencia de externalidades positivas que diferentes agentes económicos generan entre ellos mediante rebajas de costos, asociadas a una determinada infraestructura o mediante la provisión de bienes y servicios. En particular, la provisión de bienes no comercializables (logística, conocimiento, comercialización, entre otros) puede jugar un papel central en el desarrollo de ciertas actividades o regiones (Ocampo, 2003).

### **La evidencia histórica**

La evidencia empírica sobre los determinantes del crecimiento no es conclusiva. En parte, ello se debe a las dificultades de aislar el efecto de ciertas variables sobre el crecimiento, entre ellas, la tecnología, la inversión en capital físico y humano, el ahorro y los cambios sistemáticos en la estructura productiva, ya que las mismas determinan el crecimiento pero son al mismo tiempo resultados del mismo (Easterly, 2001 y Ocampo, 2003). Bastante más difícil resulta aislar los impactos de la política económica sobre el crecimiento (Rodrik, 2004). En términos más generales, no hay una regla simple que pueda ser aplicada a todos los países en un determinado momento, o a un país a través del tiempo. De hecho, experiencias exitosas han estado asociadas con políticas que han mezclado incentivos ortodoxos con características institucionales heterodoxas (Rodrik, 1999 y 2003).

Dadas estas dificultades, es difícil encontrar casos exitosos de desarrollo económico en los que no se hayan aplicado políticas de desarrollo productivo. En todo caso, la diferencia es la importancia que estas políticas han tenido en la estrategia general de desarrollo de un país determinado. En este sentido, los casos donde la política industrial parece haber sido determinante en el proceso de desarrollo son los del Sudeste de Asia y, anteriormente, Japón. A ellos habría que agregarle China en la actualidad, aunque los incentivos y la forma de industrialización es bastante distinta en este último caso, en particular, en lo referente al papel de la inversión extranjera y la importancia inicial de las “armaduras”. A pesar de lo que se suele afirmar, este conjunto incluye en cierta medida y con matices importantes a Chile, ya que en este país el papel del Estado fue importante en el inicio de la producción de bienes exportadores exitosos, como son el salmón, la fruta y la madera (Agosin, 1999).

Al mismo tiempo, también es cierto que la historia de América Latina muestra muchos fracasos de política productiva, en especial durante los años 70 y 80. El problema no son los fracasos, obvios en cualquier estrategia de desarrollo productivo, sino la estrategia detrás de los mismos que dificultó la creación de la innovación y la inversión. En particular, el gran fracaso fue la incapacidad para transitar del proceso de sustitución de importaciones a una estrategia de mayor inserción en el mundo, al tiempo que se reducían los incentivos de las empresas sólo destinadas al mercado doméstico. La conclusión es que no cualquier política productiva es útil al proceso de desarrollo y que en algunos casos puede ser contraproducente, en especial, cuando genera rentas que no alientan la inversión.

A nivel microeconómico es difícil determinar el efecto de las políticas productivas. En particular, en América Latina y el Caribe no hay evaluaciones del impacto de programas específicos, por lo que las consideraciones tienen finalmente que ver con los resultados en términos

de crecimiento o éxito relativo de una cierta actividad para competir en los mercados internacionales. Por ejemplo, el programa de desarrollo de aviones en Brasil (EMBRAER) ha tenido un considerable éxito si se lo mide en términos de competitividad actual y de las externalidades tecnológicas que ha generado.<sup>73</sup> Sin embargo, todavía falta una evaluación integral del programa. Asimismo, es posible detectar programas que no parecen haber tenido los beneficios esperados, pero la duda es si ello tiene que ver con el diseño del programa, con la selección de la actividad o el sector, o si, simplemente, los resultados negativos son consecuencia de la falta de continuidad, un tema recurrente en la región. Desgraciadamente, la falta de continuidad no es resultado de una mala evaluación, sino de ausencia de una estrategia de desarrollo que vaya más allá de los gobiernos de turno, algo que constituye otro elemento distintivo de la región respecto a varios de los casos exitosos de Asia.

Comparando la experiencia de Asia y América Latina se ha argumentado que la gran diferencia entre ambas regiones en términos de políticas productivas es que, mientras en Asia la política industrial privilegió la inserción en los mercados internacionales, en América Latina se puso más énfasis en la sustitución de importaciones. Sin embargo, las economías de Asia pasaron por un período de sustitución de importaciones que fue incentivada por la existencia de altas barreras al comercio en varios sectores. Por lo tanto, más preciso sería decir que América Latina no hizo a tiempo la transición entre la sustitución de importaciones y la inserción internacional, con lo cual se quedó con una estructura industrial en la que la falta de competencia internacional demoró el avance tecnológico.<sup>74</sup> Cuando las economías se abrieron a la competencia internacional, lo hicieron de forma abrupta y sin mecanismos adecuados para la reestructuración productiva. Ello determinó que hubiera más “destrucción” que “creación”, por lo que el proceso de industrialización quedó trunco.

La falta de una adecuada estrategia de transición hacia una economía más integrada al mundo se explica por la ausencia de un Estado que, además de incentivos, exigiera resultados a los receptores de esos incentivos.<sup>75</sup> Esta es, posiblemente, la diferencia más importante entre las experiencias de Asia y América Latina en la implementación de políticas productivas; mientras que en Asia hubo “zanahorias y palos” en América Latina no hubo criterios de performance y, por lo tanto, no hubo sanción para los ineficientes (Amsden, 1989; Rodrik, 2004). Relacionado con el punto precedente, mientras que la competencia en los mercados internacionales era una vara con la cual medir el éxito de los incentivos, la ausencia de esa competencia hacía muy difícil, y por momentos imposible, evaluar los éxitos y fracasos de la estrategia en América Latina.

## Diferencias con las políticas del pasado

Cuando se habla de políticas de desarrollo productivo algunos tienden a pensar que es posible la repetición de experiencias del pasado, tanto en América Latina como en el resto del mundo. Más allá de los juicios de valor que se puedan hacer al respecto, hay al menos cinco razones objetivas para pensar que estas políticas deben ser distintas a las experiencias del pasado: a) las políticas productivas en economías abiertas no pueden basarse en elevados niveles de protección; b) la creciente presión sobre los recursos públicos de las demandas sociales deja menos financiamiento disponible para las políticas de desarrollo productivo, lo que entre otras cosas requiere focalizar el esfuerzo; c) los acuerdos multilaterales (OMC), para no mencionar los acuerdos bilaterales, dejan cada vez menos margen para estas políticas; d) la búsqueda de legitimidad social y la necesidad de evaluar las políticas requiere de una mayor transparencia que en el pasado y, por ende, se requieren instituciones adecuadas, en especial un sector público que, en estrecha relación con el sector privado, sea capaz de diseñar y evaluar las políticas; y finalmente, e) los subsidios deben ser por

<sup>73</sup> Las exportaciones en el 2004 llegaron a US\$ 3.348 millones.

<sup>74</sup> Véase, al respecto, Fajnzylber (1990).

<sup>75</sup> Las razones de ello posiblemente tengan que ver con un Estado crecientemente condicionado por los intereses de algunos sectores rentísticos asociados al proceso de sustitución.

períodos limitados y la necesaria evaluación debe llevar a discontinuar ciertos programas, o sea, que el éxito de las políticas requiere que haya perdedores entre los que han recibido incentivos.

## El proceso de selección

Qué sectores o actividades seleccionar es un primer problema, y el siguiente es cómo convencer al sector privado que el incentivo estará presente por el período de tiempo necesario para hacer la actividad rentable. Desde esa perspectiva, la época de la sustitución de importaciones era clara en cuanto a las señales: elevados aranceles eran suficientes para producir una renta adecuada y, al mismo tiempo, daban la garantía que no variarían en el corto plazo. En estas ventajas estaban las raíces de su propio problema: el incentivo subsistía por muchos años después de creada la actividad, y lo hacía más allá de la eficiencia de la misma. Asimismo, la falta de competencia con el exterior demoraba la inversión y, en especial, la incorporación de nuevas tecnologías. A diferencia de ello, el modelo “asiático” –la continuidad de los incentivos para exportar– estaba asociada al cumplimiento de ciertas metas, que básicamente requerían la necesidad de competir en el mundo.

Las restricciones que impone operar en economías más abiertas, sumado a las restricciones que devienen de los acuerdos multilaterales y bilaterales, generan limitaciones para brindar esa seguridad. Por lo tanto, parece conveniente centrarse en aquellas actividades que no requieren largos períodos de subsidios y, cuando ello sea necesario, establecer partidas presupuestarias mediante programas específicos con cobertura de presupuestos plurianuales. Ejemplo de lo primero es ayudar a descubrir nuevos mercados para la exportación; ejemplo de lo segundo es asegurar un cofinanciamiento o una ventaja impositiva para un programa de investigación por un período de dos o tres años. Sin embargo, nada reemplaza a la existencia de un acuerdo político que determine ciertas prioridades, estableciendo, por ejemplo, la prioridad de los recursos destinados a apoyar la innovación en universidades y en el sector privado.

En lo que hace a la discusión de sectores o actividades, se ha argumentado que es mejor incentivar actividades que sectores (Rodrik, 2004). Por cierto, la distinción no es siempre evidente y, por otra parte, las experiencias exitosas que conocemos tienen más que ver con el incentivo a sectores que a actividades.<sup>76</sup> Sin embargo, el concepto de actividades se aplica adecuadamente en tres áreas: innovación, formación profesional y exportaciones. El caso de la exportación es uno de los más evidentes, porque de lo que se trata es de incentivar la diversificación de productos y mercados. Como se mencionó previamente, se trata de poner énfasis en ayudar al “exportador innovador” a buscar nuevos mercados o a colocar nuevos productos. Casi por definición quedan excluidos los productos primarios que podemos considerar como “*commodities*”. Una ventaja de incentivar estas actividades es que el beneficiario es alguien que puede competir en los mercados internacionales, por lo que aun las “equivocaciones” no implican un subsidio a los ineficientes. La educación, en general, debe ser entendida como una actividad que genera mejoras de rentabilidad en varios sectores y, si bien cuando avanzamos en la formación profesional se debieran introducir factores de oferta, es decir, en un contexto de escasez de recursos se debiera seleccionar en qué actividades el Estado debe poner más recursos, ello no implica la preselección de sectores.

El tema es menos evidente en la investigación y desarrollo. En el mundo desarrollado alrededor del 70% de los gastos en la actividad lo realiza el sector privado, aunque en muchos casos con estímulos del sector público. En la medida en que los incentivos del sector público se distribuyan sólo con un criterio de demanda, se estaría privilegiando las actividades (innovación) y no los sectores. Aunque esta es la tendencia en los países desarrollados, en especial los de ingreso medio, cabe preguntarse si ello tiene sentido en el mundo en desarrollo, donde los precios relativos no dan las señales correctas y, por ende, es más difícil descubrir nuevas actividades. En nuestra opinión, los gastos en el mundo en desarrollo debieran tener un componente de oferta mayor que el

---

<sup>76</sup> El salmón, la madera y las frutas en Chile (Agosin, 1999), los aviones en Brasil y muchos sectores en Asia, como por ejemplo, la industria automotriz en Japón y Corea.

mundo desarrollado, aunque seguramente menor que en la actualidad, donde en algunos casos alrededor de un 80% del gasto en I&D es realizado por universidades y el sector público.<sup>77</sup> Ello implica, en la mayoría de los casos, tener criterios de selección de qué actividades y, en muchos casos, qué sectores se desea promover. Ello no implica que no se puedan utilizar criterios de demanda, una vez que se han acotado los sectores o actividades a promover.

En relación con la innovación, es necesario agregar que en la mayoría de los países de la región se precisa mejorar la articulación entre universidades y centros de investigación y el sector privado, en el contexto de un sistema nacional de innovación. Este sistema debiera tener incentivos que en ningún caso resulten en subsidios equivalentes al 100% de la inversión, y donde sería conveniente que el subsidio dependa de una evaluación de la diferencia entre los beneficios privados y públicos (Maloney y Perry, 2005).

En cualquier caso, es evidente que la selección de las actividades o sectores no puede ser la creación de un burócrata inspirado, sino que debe ser consecuencia de la interacción con el sector privado. En particular, es útil la experiencia de discutir con el sector privado cuáles son los problemas que éste enfrenta para llevar adelante ciertas actividades. De esa discusión pueden generarse patrones comunes (falta de ingenieros, dificultades con legislaciones regionales, falta de interacción con las universidades, incertidumbre en la devolución de impuestos, entre otros) que pueden facilitar el diseño de ciertas políticas. De cualquier manera, la distinción entre “buenas ideas” e intereses corporativos no es obvia, por lo que la red de conexión con el sector privado debe ser suficientemente densa, para lo que se requiere, entre otras cosas, la continuidad de los funcionarios dedicados a estas tareas. Así como se ha creado una institucionalidad que asegura la continuidad de los directores de los bancos centrales, sería conveniente que se establecieran principios similares para los encargados de las políticas productivas. Por otro lado, la incertidumbre respecto a la conveniencia de alentar un sector o actividad implica que los incentivos nunca deben representar una parte importante de la inversión que realiza el sector privado.

En principio, la estrategia de desarrollo productivo debe basarse en una combinación de políticas horizontales y políticas selectivas. Las primeras están destinadas a mejorar el acceso a la información, al crédito y a la tecnología, y se dirigen al conjunto de las empresas. En general, es necesario introducir un cambio de enfoque en la instrumentación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de “facilitar el acceso” a “promover la articulación”. La visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos y procuraba contrarrestar fallas de mercado. Esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso impacto en el tejido productivo. Superar estas deficiencias requiere poner el acento en la articulación, no sólo entre la oferta y la demanda de instrumentos de apoyo, sino también entre los diferentes estamentos del sector público que forman parte de la oferta y de las empresas beneficiarias que componen la demanda. La experiencia muestra que estas políticas son menos costosas, exigen la interacción con el sector privado y reducen los problemas de coordinación que se mencionaron previamente (CEPAL, 2004a).

Las políticas selectivas, por el contrario, están dirigidas a actividades o sectores particulares que se conciben como estratégicos para el desarrollo, ya sea por su dinamismo y potencial exportador, por su capacidad de adaptar, generar y difundir innovaciones o por la intensidad de sus articulaciones con el resto del aparato productivo, entre otras razones.<sup>78</sup> Es natural pensar que, dado el importante papel que juegan las exportaciones en el crecimiento cuando éstas cuentan con un importante valor agregado local, un área a la que debieran orientarse las políticas selectivas debería ser la de agregar valor a las actividades de exportación. Una de las ventajas de este criterio es que la calidad del producto es evaluado directa o indirectamente por los mercados internacionales; la otra

<sup>77</sup> Para América Latina, véase CEPAL (2004a), donde se discute el tema y hay información sobre la distribución del gasto en I&D entre sector público y privado.

<sup>78</sup> Un enfoque clásico de esta cuestión puede encontrarse en Prebisch (1964).

es que, en principio, debiera existir una demanda muy dinámica para el nuevo producto.<sup>79</sup> A diferencia del período de sustitución de importaciones, los encadenamientos no deben pensarse necesariamente “hacia adelante”. Es necesario pensar en posibilidades de encadenamientos “hacia atrás” o “hacia el costado”. Ejemplo de ello es el desarrollo de proveedores asociados a una actividad de exportación, sean recursos naturales o bienes manufacturados, o la investigación para descubrir productos o procesos que puedan ser patentados. Ejemplo de lo primero es el desarrollo de *clusters* industriales y de servicios destinados a apoyar la explotación de los recursos naturales en varios países de la región (Katz, 2005 y CEPAL, 2005c);<sup>80</sup> ejemplo de lo segundo es la investigación de Noruega en el salmón o de Australia en la minería. En esta área, y teniendo en cuenta las ventajas comparativas de la región en la producción de alimentos, la biotecnología debiera ser una actividad a impulsar.

En otras palabras, en países con recursos naturales abundantes no tiene sentido ignorar estas ventajas, sino partir de las mismas para generar ventajas comparativas dinámicas mediante la creación de nuevas actividades productivas relacionadas con estos sectores. Por otra parte, la posibilidad de diversificarse a bienes (y exportaciones) de alta tecnología, de acuerdo a la clasificación utilizada en la sección II, no parece una opción abierta para la mayoría de los países de la región,<sup>81</sup> en especial teniendo en cuenta las fuerzas de la aglomeración que están presentes en Estados Unidos, Europa y Asia.<sup>82</sup> Obviamente, estamos hablando de una diversificación que implique algo más que una armadura de bienes sofisticados, pero sin la capacidad de producir las partes más valiosas. En todo caso, y una vez más, el camino a la diversificación en la mayoría de los países de la región debiera darse a partir de estrategias que agreguen valor y conocimiento a los recursos naturales.

El énfasis en estas actividades de exportación indirecta no excluye la posibilidad de incursionar selectivamente en iniciativas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las ventajas comparativas de la región, al menos desde el punto de vista estático, tal como puede ser el caso de la informática en Costa Rica o la producción de aviones en Brasil. Un ejemplo reciente sería la producción de *software* en algunos países, como Argentina y Uruguay. Esta actividad comenzó alrededor del año 2000 en ambos países y recibió incentivos como la reducción de los impuestos al trabajo en Argentina, y la exoneración del impuesto a la renta de industria y comercio, en el caso de Uruguay. Pocos años más tarde, las exportaciones están en continuo aumento, y sumaron en el 2004 US\$ 80 millones en Uruguay.<sup>83</sup>

---

<sup>79</sup> Los “*clusters*” o complejos productivos de los países del norte de Europa alrededor de los recursos naturales son un ejemplo de ello.

<sup>80</sup> Impulsar el desarrollo de *clusters* industriales y de servicios destinados a apoyar la explotación de recursos naturales abre la oportunidad de esfuerzos conjuntos entre municipalidades, universidades regionales, centros de investigación y pequeñas empresas familiares.

<sup>81</sup> Los países de mayor tamaño tienen más posibilidades de avanzar en este campo.

<sup>82</sup> Véase al respecto Ocampo y Parra (2005).

<sup>83</sup> Resulta difícil contabilizar la totalidad de las exportaciones de software por lo que estas cifras deben entenderse más bien como valores mínimos.

## V. Conclusiones y recomendaciones de política

---

A lo largo del documento hemos analizado las razones por las cuales el vínculo entre la apertura comercial y el crecimiento económico no es inequívocamente positivo. Importa la forma y el contexto en el cual se lleva a cabo la apertura, y cómo se procesan los cambios al interior de las economías para que el tejido productivo resulte fortalecido y se permita el descubrimiento de nuevas actividades dinámicas. Aun en el caso de las exportaciones, cuya relación positiva con el crecimiento parece más clara, la causalidad no es automática y su impacto sobre el crecimiento depende del tipo de exportaciones de que se trate, así como del potencial que estas tengan para generar externalidades positivas y encadenamientos dinámicos con el resto de la estructura productiva. En el caso de la inversión extranjera, se ha visto que sucede algo similar. No existe un vínculo inequívocamente positivo entre IED y crecimiento debido a que ese vínculo depende del tipo de IED de que se trate, en particular el sector donde se localiza y si se trata de inversión en nuevos proyectos (*greenfield*) o compra de activos existentes.

Si bien los vínculos positivos pueden no existir de forma automática, sí existe un amplio margen para que las políticas productivas, mediante estímulos específicos, ayuden a generarlos.

En este sentido, no es posible determinar una agenda única de políticas para la región, ya que esta dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales, las capacidades acumuladas en los distintos países y el desarrollo institucional. Sí es posible, sin embargo establecer ciertos principios generales que debieran caracterizarlas:

1. El objetivo debe ser una mayor integración al mundo.
2. Dados los escasos recursos disponibles es necesario focalizar el esfuerzo, por lo que debe instrumentarse una mezcla de políticas horizontales y selectivas.
3. Las políticas selectivas deben incentivar nuevas actividades con potenciales dinamizadores sobre la estructura productiva; en particular, se debe estimular el agregar valor a las actividades de exportación.
4. El mantenimiento de un tipo de cambio estable y “competitivo” es clave para el descubrimiento de nuevos bienes, procesos o mercados en las actividades productoras de bienes comercializables.
5. Si bien el liderazgo en el establecimiento de estrategias debe ser del sector público, la definición de políticas específicas debe hacerse con una gran interacción con el sector privado.
6. Los incentivos deben estar acotados en el tiempo y deben tener como contrapartida criterios de *performance*.
7. Se debe fomentar la innovación en un sentido amplio, por lo que la información sobre tecnologías y la capacitación general deben ser tan, o en algunos casos más, importantes que la inversión en investigación y desarrollo.
8. La formación de capital humano es un requisito indispensable en cualquier política de desarrollo y, en particular, en una estrategia destinada a aumentar los encadenamientos de los sectores exportadores y de la IED.
9. La política de atracción a la inversión extranjera debe basarse en reglas claras y estables y no en incentivos particulares, con excepción de aquellas actividades que se prevee que pueden generar externalidades positivas, vía innovación y encadenamientos productivos.
10. Es necesario desarrollar una institucionalidad de las políticas productivas cuyos principios debieran ser: transparencia, evaluación, coordinación dentro del sector público y continuidad de los funcionarios dedicados a la formulación de políticas y a la articulación con el sector privado.
11. La implementación de políticas productivas depende de la capacidad institucional de diseñarlas y evaluarlas, por lo que su aplicación puede variar considerablemente entre países.
12. Deben implementarse políticas horizontales que favorezcan la disminución de la informalidad.
13. Deben aplicarse políticas que corrijan las fallas del mercado a las que están expuestas las pequeñas y medianas empresas, evitando operaciones generalizadas de rescate de las mismas. Estas políticas serán más efectivas en la medida en que favorezcan la articulación del sector privado, ya sea mediante asociación de empresas por regiones o por actividad.

## Bibliografía

---

- Agosin, M. (2005), "Trade and growth: Why Asia grows faster than Latin America", trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1999), "Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects", Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Aizenman, J. e I. Noy (2005), "FDI and trade – Two way linkages?", *NBER Working Paper* #11403.
- Alesina, A., E. Spolaore y R. Wacziarg (2000), "Economic integration and political disintegration", *American Economic Review* 90 (5).
- Alfaro L. (2003), "Foreign direct investment and growth: Does the sector matter?", Harvard Business School, Boston. Disponible en: <http://www.people.hbs.edu/lalfaro/fdisectorial.pdf>
- Alfaro L., A. Chanda, S. Kalemli-Ozcan y S. Sayek (2004), "FDI and economic growth: The role of local financial markets", *Journal of International Economics* 64(1).
- Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York y Oxford.
- Balasubramanyam, V.N., M. Salisu y D. Sapsford (1996), "Foreign Direct Investment and growth in EP and IS countries" *Economic Journal* 106 (434).
- Banco Mundial (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- \_\_\_ (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- Banco Mundial, Base de Datos "Doing Business" <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>
- Bittencourt, G. y R. Domingo (2002), "Los determinantes de la IED y el impacto del MERCOSUR", Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.

- Blomström, M. y A. Kokko (2003), “The economics of foreign direct investment incentives”, *NBER Working Paper* No. 9489.
- Blomström, M., R. E. Lipsey y M. Zejan (1994), “What explains developing country growth?” *NBER Working Paper* 4132, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research.
- Bosch, M., Lederman, D. y W. F. Maloney (2005), “Patenting and research and development: A global view”, paper del Banco Mundial No. 3739, Washington, D.C.
- Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira y M. Walton (2005), “Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (2005a), “*Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2005b), “Desarrollo productivo en economías abiertas: Resumen”, preparado para el *Seminario Mesa Redonda CEPAL-FMI*, 29 de mayo de 2005.
- \_\_\_ (2005c), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, Libros de la CEPAL No. 88, Martine Driven (comp.), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2005d), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2004*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2004a), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2004b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: 2003*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (1998), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chami Batista, J. (2004), “Latin American export specialization in resource-based products: Implications for growth”, *The Developing Economies*, vol. 42, No. 3, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, disponible en: [http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol42.html#42\\_3](http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol42.html#42_3).
- Chudnovsky, D., A. López y G. Rossi (2004), “Foreign direct investment spillovers and the absorption capabilities of domestic firms in the Argentine manufacturing sector (1992-2001)”, *UDESA Working Paper* N° 74, disponible en: <http://www.udes.edu.ar/departamentos/economia/publicaciones/doctrabajo/doc74.pdf>
- Diamond, M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico* N° 45, vol. 12.
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, The MIT Press.
- Estevadeordal, A., B. Frantz y R. Sáez (2001), “Exchange rate volatility and international trade in developing countries”, *INTAL-ITD Working Paper*.
- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialization in Latin America: From the “Black Box” to the “Empty Box”*, Cuadernos de la CEPAL No. 60, CEPAL, Naciones Unidas.
- Ffrench-Davis, R. (2005a), “*Reformas para América Latina: Después del Fundamentalismo Neoliberal*, Siglo XXI, Buenos Aires y México DF, (en prensa).
- \_\_\_ (2005b), *Crecimiento Esquivo y Volatilidad Financiera*, CEPAL.
- FMI (1997), *Informe anual 1997*, Washington, D.C.
- Frankel, J.A. y D. Romer (1999), “Does trade cause growth?”, *American Economic Review* 89 (3).
- Giordano, P. y J. Monteagudo (2002), “Exchange rate instability, trade and regional integration”, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- Hansen, H. y J. Rand (2004), *On the Causal Links between FDI and Growth in Developing Countries*, Institute of Economics, University of Copenhagen Development Economics Research Group (DERG). Disponible en: <http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2004/0430.pdf>
- Harrison, A. y G. Hanson (1999), “Who gains from trade reform? Some remaining puzzles”, *Journal of Development Economics* 59 (1),.
- Hausmann R., A. Rodríguez-Clare y D. Rodrik (2005), “Towards a strategy for economic growth in Uruguay”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), “Growth accelerations”, *NBER Working Paper* No. 10566.

- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002), *Economic Development as Self-discovery*, versión revisada en 2003, disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>
- Jiménez, J.P. (2005), “Política fiscal en países exportadores de productos no renovables”, CEPAL, Naciones Unidas, en proceso.
- Kaplinsky, R. (2005), “Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference?”, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.
- Katz, J. (2005), “Market-oriented reforms, cycles of destruction and creation of production capacity and the building up of domestic technological capabilities”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- Krueger, A. (1995), “Policy lessons from development experience since the Second World War”, en *Handbook of Development Economics*, Volumen 3B, Behrman, Srinivasan Editores, .
- Lall, S., M. Albaladejo y M. Moreira (2004), “Latin American industrial competitiveness and the challenge of globalization”, Occasional Paper-SITI-05, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, INTAL-ITD, Washington, D.C.
- Lederman, D., W. F. Maloney y L. Servén (2005), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial.
- Lederman, D. y W. F. Maloney (2003), “Trade structure and growth”, paper del Banco Mundial No. 3025.
- Levy-Yeyati, E., E. Stein y C. Daude (2002), “Regional integration and the location of FDI”, Integration and Regional Programs Department, IDB, Washington, D.C. Documento de apoyo para el seminario *Looking Beyond Our Borders: Opportunities and Challenges of the New Regionalism*, Fortaleza, Brazil, 11 de marzo de 2002.
- Lim, Ewe-Ghee (2001), “Determinants of, and the relation between, foreign direct investment and growth: A summary of the recent literature”, paper del FMI No. WP/01/175.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1973), *La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Amorrutu Editores.
- Maloney, W. y G. Perry (2005), “Towards an efficient innovation policy in LAC”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- Manzano, O. y R. Rigobon (2001), “Resource curse or debt overhang”, *NBER Working Paper* No. 8390.
- McKenzie, M. D. (1999), “Exchange rate, volatility and trade”, *Journal of Economic Survey*, vol. 13, No. 1.
- Michelin, G. y C. Vera (2005), “Costos de iniciar una empresa en Uruguay”, documento de trabajo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Montevideo, Uruguay.
- Navaretti, G., J. Haaland y A. Venables, (2002), “Multinational corporations and global production networks: The implications for trade policy”, documento preparado para la Comisión Europea, Directorate General for Trade. Disponible en: [http://www.cepr.org/pubs/fdi\\_report.pdf](http://www.cepr.org/pubs/fdi_report.pdf)
- Ocampo J. A. (2004), “Developing countries’ anti-cyclical policies in a globalized world”, en A. Dutt y J. Ros (eds.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, UK, Edward Elgar.
- \_\_\_ (2003), “Structural dynamics and economic growth in developing countries”, publicado en *Más allá de las Reformas: Dinámica Estructural y Vulnerabilidad Macroeconómica*, CEPAL, 2005.
- Ocampo J. A. y M. A. Parra (2005), “Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL* N° 79.
- OECD (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- \_\_\_ (1998), *Open Markets Matter, The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, disponible en:
- Prebisch, R. (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ramos, J. (2000), “Policy directions for the new economic model in Latin America”, *World Development*, vol 28, pp. 1703-17.
- Ros, J. (2004), “El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas”, CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas*, México.
- Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>
- \_\_\_ (2003), *Growth Strategies*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.

- \_\_\_ (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Rodrik, D. y F. Rodríguez (2000), "Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence", *NBER Working Paper* No. 7081.
- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper* No. 5398.
- Stein E. y C. Daude (2001), "Institutions, integration, and the location of foreign direct investment", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Research Department, documento mimeográfico.
- UNCTAD (2002a), *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002*, Naciones Unidas.
- \_\_\_ (2002b), *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Naciones Unidas.
- Vamvakidis, A. (1998), "Regional integration and economic growth", *World Bank Economic Review*, Oxford University Press, vol. 12 (2), pp. 251-70.
- Wei, Shang-Jin *et.al* (2004), "Exchange rate volatility and trade flows - Some new evidence", *IMF Working Paper*, disponible en: <http://www.imf.org/external/np/res/exrate/2004/eng/051904.htm>
- Winters, A. (2004), "Trade liberalisation and economic performance: An overview", *The Economic Journal*, vol. 114, febrero, pp. F4-F21.

## **Anexo**

---



## Anexo A

### Estimación de la elasticidad ingreso de las importaciones en América Latina, (1960-2003)

Con el objeto de calcular la elasticidad ingreso de las importaciones, con datos para 19 países de América Latina<sup>84</sup> desde 1960 a 2003, se procedió a utilizar técnicas de estimación de panel. La forma de la ecuación estimada es la siguiente:

$$\log(m_{it}) = \beta_0 + \beta_1 \log(y_{it}) + \beta_2 \log(y_{it-1}) + \beta_3 \log(m_{it-1}) + \beta_4 \log(\text{tcr}_{it}) + u_{it}$$

donde  $m_{it}$  representa a las importaciones en dólares constantes del país  $i$  en el momento  $t$ ,  $y$  es el PIB, y  $\text{tcr}$  es el tipo de cambio real.

Se estimaron distintas especificaciones añadiendo variables ficticias para controlar por distintos eventos:

- Crisis de la deuda y devaluaciones en 1982. Para esto se utilizó una variable de tipo impulso, que tomó el valor 1 en ese año y cero en todos los demás años.
- Liberalización económica. Para esto se creó una variable que toma valor 1 a partir de 1990 y cero en los otros períodos, como forma de captar un posible cambio de *nivel* de las importaciones a partir del proceso de apertura y no adjudicar éste a un cambio en la elasticidad.<sup>85</sup>

Para analizar la posibilidad de un cambio estructural en la elasticidad ingreso a partir del proceso de apertura, se procedió a realizar las estimaciones para dos subperíodos por separado, cuyo punto de corte es el año 1990. Es decir, se estimaron las regresiones para 1960-1989, por un lado, y 1990-2003, por otro.

En el cuadro A1 se presentan las estimaciones para el período completo utilizando efectos aleatorios.<sup>86</sup>

**Cuadro A1**  
**EFFECTOS ALEATORIOS – PERÍODO COMPLETO (1960-2003)**

Coeficientes	(1)	(2)
Constante	-0,429 (0,001)	-0,435 (0,001)
Log( $y_{it}$ )	<b>1,832</b> (0,000)	<b>1,793</b> (0,000)
Log( $y_{it-1}$ )	-1,733 (0,000)	-1,681 (0,000)
log( $m_{it-1}$ )	0,929 (0,000)	0,924 (0,000)
log( $\text{tcr}_{it}$ )	-0,049 (0,000)	-0,058 (0,000)
Tendencia	0,002 (0,001)	-0,001 (0,359)
D82	-0,136 (0,000)	-0,111 (0,003)
D90	-----	0,088 (0,000)

Nota: p-valor entre paréntesis.

<sup>84</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>85</sup> Se tomó el año 1990 como punto de corte para aproximar al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos.

<sup>86</sup> Se probó incluir en las estimaciones al coeficiente de inversión sobre producto como variable explicativa adicional, pero ésta no resultó significativamente distinta de cero.

Se observa que, con la excepción de la tendencia en la especificación (2), todos los coeficientes estimados presentaron los signos esperados y resultaron ser estadísticamente significativos. El coeficiente estimado de la variable ficticia D82 tiene signo negativo y es estadísticamente distinto de cero. Esto es una evidencia a favor de la hipótesis de que, como consecuencia de la crisis de la deuda, el nivel de importaciones disminuyó. Por otra parte, el coeficiente asociado a D90 presentó signo positivo y también resultó estadísticamente significativo. La intuición para este resultado es que los procesos de apertura que tuvieron lugar en la década de los noventa incidieron en el aumento del *nivel* de importaciones. La elasticidad ingreso instantánea de las importaciones es de aproximadamente 1.8 en ambas especificaciones.

A pesar de que el Test de Hausman indicó que los efectos aleatorios eran los adecuados en este caso, se optó por realizar, además, estimaciones con efectos fijos. Los resultados de dichas estimaciones para el período completo se presentan en el cuadro A2.

**Cuadro A2**  
**EFFECTOS FIJOS – PERÍODO COMPLETO- (1960-2003)**

Coeficientes	(1)	(2)
Constante	-0,38 (0,277)	-0,822 (0,020)
Log( $y_{it}$ )	1,714 (0,000)	1,684 (0,000)
Log( $y_{it-1}$ )	-1,542 (0,000)	-1,435 (0,000)
log( $m_{it-1}$ )	,842 (0,000)	0,822 (0,000)
Log( $tcr_{it}$ )	-0,43 (0,008)	-0,061 (0,000)
Log( $invss_{it}$ )	0,094 (0,000)	0,098 (0,000)
Tendencia	0,003 (0,010)	-0,002 (0,265)
D82	-0,139 (0,000)	-0,11 (0,003)
D90	-----	0,118 (0,000)

Nota: p-valor entre paréntesis.

A partir de los coeficientes estimados, se calcularon las elasticidades de largo plazo que están reportadas en el cuadro A3.

**Cuadro A3**  
**LARGO PLAZO - ELASTICIDAD INGRESO DE LAS IMPORTACIONES**

	(1)	(2)
Efectos Fijos	1 089	1 400
Efectos Aleatorios	1 394	1 474

Los resultados para los dos subperíodos por separado están reportados en los cuadros A4 (efectos aleatorios) y A5 (efectos fijos). En ambos casos se observa que la elasticidad ingreso instantánea de las importaciones casi se triplica entre el primer y el segundo subperíodo.

**Cuadro A4**  
**SUBPERÍODOS- EFECTOS ALEATORIOS**

Coeficientes	1960-1989	1990-2003
Constante	-0,248 (0,090)	-1,648 (0,000)
Log(yit)	1,35 (0,000)	3,594 (0,000)
log(yit-1)	-1,267 (0,000)	-3,308 (0,000)
log(mit-1)	0,937 (0,000)	0,873 (0,000)
log(tcrit)	-0,043 (0,003)	-0,183 (0,000)
Tendencia	-0,0003 (0,731)	-0,002 (0,412)
D82	-0,141 (0,000)	-----

Nota: p-valor entre paréntesis.

**Cuadro A5**  
**SUBPERÍODOS- EFECTOS FIJOS**

Coeficientes	1960-1989	1990-2003
Constante	-0,517 (0,217)	-0,995 (0,417)
Log(yit)	1,191 (0,000)	3,102 (0,000)
log(yit-1)	-0,803 (0,000)	-2,676 (0,000)
log(mit-1)	0,633 (0,000)	0,553 (0,000)
log(tcrit)	-0,038 (0,064)	-0,311 (0,000)
log(invssit)	0,226 (0,001)	0,21 (0,001)
Tendencia	-0,001 (0,584)	0,021 (0,000)
D82	-0,106 (0,003)	-----

Nota: p-valor entre paréntesis.

Las elasticidades de largo plazo calculadas a partir de los coeficientes anteriores se encuentran en el cuadro A6.

**Cuadro A6**  
**LARGO PLAZO - ELASTICIDAD INGRESO DE LAS IMPORTACIONES**

	1960-1989	1990-2003
Efectos Fijos	1 057	0 953
Efectos Aleatorios	1 318	2 252

Una forma adicional de evaluar si existió un cambio de nivel de las importaciones entre los dos subperíodos analizados es a través de un contraste de medias del ratio importaciones-producto de los países. Para ello, en primer lugar se procedió a realizar el contraste de varianzas de Barlett. Dependiendo del resultado de ese contraste, se hizo el contraste adecuado de medias, ya que éste depende crucialmente del supuesto que se haga en relación a la igualdad de varianzas. En el caso que no se rechazara la hipótesis nula del contraste de Bartlett, se utilizó un contraste t de igualdad

de varianzas, mientras que en el caso alternativo se utilizó un contraste t que explícitamente supone que las varianzas entre los dos períodos bajo análisis son diferentes.

Tomando en cuenta estos resultados, se procedió a realizar el contraste de medias. En este caso, para todos los países se rechazó la hipótesis de medias iguales entre los períodos. Los resultados del contraste señalan que para 17 países, incluyendo las tres economías más grandes de la región, se produjo un incremento estadísticamente significativo del cociente importaciones sobre producto. Sin embargo, Chile y Panamá, a diferencia del resto de las naciones consideradas, presentaron una media significativamente mayor en el primer lapso considerado que en el segundo.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

informes y estudios especiales

### Números publicados

- 1 Social dimensions of macroeconomic policy. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (LC/L.1662-P), Sales No. E.01.II.G.204 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 2 A common standardized methodology for the measurement of defence spending (LC/L.1624-P), Sales No. E.01.II.G.168 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
- 3 Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, Graciela Moguillansky (LC/L.1664-P), N° de venta: S.01.II.G.198 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 4 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1740-P), Sales No. E.02.II.G.60 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
- 5 Returning to an eternal debate: the terms of trade for commodities in the twentieth century, José Antonio Ocampo y María Angela Parra (LC/L.1813-P), Sales No. E.03.II.G.16 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 6 Capital-account and counter- cyclical prudential regulations in developing countries, José Antonio Ocampo (LC/L.1820-P), Sales No. E.03.II.G.23 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 7 Financial crises and national policy issues: an overview, Ricardo Ffrench-Davis (LC/L.1821-P), Sales No. E.03.II.G.26 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 8 Financial regulation and supervision in emerging markets: The experience of Latin America since the Tequila crisis, Barbara Stallings and Rogério Studart (LC/L.1822-P), Sales No. E.03.II.G.27 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 9 Corporate risk management and exchange rate volatility in Latin America, Graciela Moguillansky (LC/L.1823-P), Sales No. E.03.II.G.28 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 10 How optimal are the extremes? Latin American exchange rate policies during the Asian crisis, Ricardo Ffrench-Davis and Guillermo Larraín (LC/L.1824-P), Sales No. E.03.II.G.29 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 11 Institutional requirements for market-led development in Latin America, Mario Cimoli, Nelson Correa, Jorge Katz and Rogério Studart (LC/L.1839-P), Número de venta E.03.II.G.04 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 12 Educación, comunicación y cultura en la sociedad de la información: una perspectiva latinoamericana, Martín Hopenhayn (LC/L.1844-P), número de venta S.03.II.G.12 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 13 Asymmetries and cooperation in the Free Trade Area of the Americas, Inés Bustillo y José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Número de venta E.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 13 Asimetrías y cooperación en el Area de Libre Comercio de las Américas, Inés Bustillo y José Antonio Ocampo (LC/L.1904-P), Número de venta S.03.II.G.63 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
- 14 La esquivia equidad en el desarrollo latinoamericano. Una visión estructural, una aproximación multifacética, José Luis Machinea y Martín Hopenhayn (LC/L.2414-P), Número de venta S.05.II.G.158 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
- 15 Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?, José Luis Machinea y Guillermo Rozenwurcel (LC/L.2431-P), Número de venta: E.05.II.G.177 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
- 16 Comercio, inversión directa y políticas productivas, José Luis Machinea y Cecilia Vera, (LC/L.2469-P), Número de venta: S.05.II.G.216 (US\$ 10.00), 2006. [www](#)

### Series 1-15 de *Temas de coyuntura*

- 1 Reforming the international financial architecture: consensus and divergence, José Antonio Ocampo (LC/L.1192-P), Sales No. E.99.II.G.6 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 2 Finding solutions to the debt problems of developing countries. Report of the Executive Committee on Economic and Social Affairs of the United Nations (New York, 20 May 1999) (LC/L.1230-P), Sales No. E.99.II.G.5 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)

- 3 América Latina en la agenda de transformaciones estructurales de la Unión Europea. Una contribución de la CEPAL a la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (LC/L.1223-P), N° de venta: S.99.II.G.12 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 4 La economía brasileña ante el Plan Real y su crisis, Pedro Sáinz y Alfredo Calcagno (LC/L.1232-P), N° de venta: S.99.II.G.13 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 5 Algunas características de la economía brasileña desde la adopción del Plan Real, Renato Baumann y Carlos Mussi (LC/L.1237-P), N° de venta: S.99.II.G.39 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 6 International financial reform: the broad agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1255-P), Sales No. E.99.II.G.40 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 7 El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe (LC/L.1277-P), N° de venta: S.99.II.G.50 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 8 Hacia un sistema financiero internacional estable y predecible y su vinculación con el desarrollo social (LC/L.1347-P), N° de venta: S.00.II.G.31 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 9 Fortaleciendo la institucionalidad financiera en Latinoamérica, Manuel Agosin (LC/L.1433-P), N° de venta: S.00.II.G.111 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 10 La supervisión bancaria en América Latina en los noventa, Ernesto Livacic y Sebastián Sáez (LC/L.1434-P), N° de venta: S.00.II.G.112 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 11 Do private sector deficits matter?, Manuel Marfán (LC/L.1435-P), Sales No. E.00.II.G.113 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 12 Bond market for Latin American debt in the 1990s, Inés Bustillo and Helvia Velloso (LC/L.1441-P), Sales No. E.00.II.G.114 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 13 Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world, José Antonio Ocampo (LC/L.1443-P), Sales No. E.00.II.G.115 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 14 Les petites économies d'Amérique latine et des Caraïbes: croissance, ouverture commerciale et relations inter-régionales (LC/L.1510-P), Sales No. F.01.II.G.53 (US\$ 10.00), 2000. [www](#)
- 15 International asymmetries and the design of the international financial system, José Antonio Ocampo (LC/L.1525-P), Sales No. E.01.II.G.70 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)

### Otras publicaciones de la Secretaría Ejecutiva

- Impact of the Asian crisis on Latin America (LC/G.2026), 1998. [www](#)
- La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL/The international financial crisis: an ECLAC perspective (LC/G.2040), 1998. [www](#)
- Towards a new international financial architecture/Hacia una Nueva arquitectura financiera internacional (LC/G.2054), 1999. [www](#)
- Rethinking the Development Agenda, José Antonio Ocampo (LC/L.1503), 2001. [www](#)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Oficina de la Secretaría Ejecutiva, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org>

Nombre: ..... Actividad: ..... Dirección: ..... Código postal, ciudad, país: ..... Tel.: ..... Fax: ..... E-mail: .....
---