

La transformación productiva 20 años después

Viejos problemas, nuevas oportunidades



2008 | Trigésimo segundo período
de sesiones de la CEPAL

Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008



NACIONES UNIDAS

CEPAL



SESENTA AÑOS CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Este documento fue coordinado por José Luis Machinea, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, con la colaboración de Juan Martín, Coordinador de la Oficina del Secretario Ejecutivo, y Mario Cimoli, Coordinador del área de innovación y tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

En la redacción de los distintos capítulos participaron, además de los coordinadores, Robert Devlin, René Hernández, Luis Felipe Jiménez, Graciela Moguillansky y Johan Mulder, que contaron con la colaboración de Miguel Torres y Cecilia Vera.

Contribuyó con aportes y comentarios Ernesto Ottone, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

Colaboraron asimismo distintas divisiones de la CEPAL, en particular las divisiones de Desarrollo Productivo y Empresarial, Comercio Internacional e Integración, y Desarrollo Económico. Martine Dirven, Osvaldo Rosales y Osvaldo Kacef, oficial a cargo y directores de dichas divisiones, respectivamente, realizaron valiosos comentarios y, en algunos casos, participaron en la redacción. Colaboraron también las sedes subregionales y oficinas nacionales.

Contribuyeron con aportes y comentarios los siguientes funcionarios de la CEPAL: Olga Lucía Acosta, Vianka Aliaga, Mariano Álvarez, Renato Baumann, Omar Bello, Ricardo Bielschowsky, Binesware Bolaky, Inés Bustillo, Álvaro Calderón, Carolina Cavada, Jaime Contador, Martha Cordero, Agustín Cornejo, Nelson Correa, Claudia de Camino, José Durán Lima, Alfonso Finot, Rodrigo Heresi, Daniel Heymann, Martín Hilbert, Raúl Holtz, Juan Pablo Jiménez, Valeria Jordán, Bernardo Kosacoff, Mikio Kuwayama, Salvador Marconi, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar, Michael Mortimore, Alejandra Ovalle, Ramón Padilla, Wilson Peres, Esteban Pérez, Neil Pierre, Annalisa Primi, Adrián Ramos, Carlos Razo, Mónica Rodrigues, Indira Romero, Sebastián Rovira, Claudia Schatan, Marcia Tavares, Christian Velásquez Donaldson y Jürgen Weller.

Los consultores que se enumeran a continuación realizaron distintos aportes: Facundo Albornoz, Thomas Andersson, Guillermo Anlló, Gustavo Baruj, Vladimir Benacek, Roberto Bisang, Ilán Bizberg, Antonio Bonet, María Alejandra Botiva León, Mercedes Campi, Verónica Cesa, Hugo Chaves Arce, Terry Cutler, Pedro da Moita Veiga, Carl J. Dahlman, Piero Formica, Hernando José Gómez Restrepo, Ana María Guerra Forero, Graciela Gutman, Nigel Haworth, Annette Hester, Jorge Katz, Heikki Kotilainen, Scree Kumar, Pablo Lavarello, Andrés López, Virginia Mori, Shankaran Nambiar, David O'Donovan, Carlos Pacheco Américo, Rodrigo Paillacar, Juan José Palacios L., Carlota Pérez, Gabriel Porcile, Daniela Ramos, Joseph Ramos, Sandra P. Ríos, Sharon Saddique, José Segura Garita, Ricardo Sennes, Ramjee Singh, Basel Springer, Iván Torre, Lia Valls Pereira, John Wilkinson, Hong Yoo Soo y Soledad Zignago.

Nota explicativa

En los cuadros del presente estudio se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Un signo menos (-) indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.



Índice

Introducción	13
Capítulo I	
América Latina y el Caribe en el mundo, tendencias y oportunidades	17
A. Una mirada a largo plazo.....	19
B. Crecimiento económico y transformación productiva.....	27
1. La diversificación de la estructura productiva y el cambio técnico.....	27
2. Políticas de crecimiento económico: disyuntivas y algunos criterios generales	30
C. La economía global contemporánea	36
1. El panorama mundial: riesgos presentes y factores a largo plazo.....	37
2. Los cambios de la estructura productiva global	40
3. Los cambios de la demanda mundial	46
D. América Latina y el Caribe frente a una nueva oportunidad	50
1. La situación regional	52
2. Las opciones para los países de la región.....	54
Capítulo II	
El crecimiento económico de América Latina y el Caribe: transformación productiva y desarrollo exportador	63
A. Características del crecimiento económico de la región.....	64
1. Crecimiento bajo y volátil	64
2. Escaso dinamismo de la inversión y del sistema financiero	68
3. El peso de la restricción externa	70

B.	Estructura productiva, productividad y crecimiento	75
1.	Evolución de la estructura productiva y la productividad.....	78
2.	La dinamización de la estructura productiva y sus efectos sobre el crecimiento.....	83
C.	Las exportaciones y el crecimiento	89
1.	El dinamismo mundial	89
2.	La diversificación	93
3.	El contenido tecnológico de las exportaciones	99
D.	Otras externalidades tecnológicas de la inserción internacional	104
1.	Externalidades relacionadas con el comercio	104
2.	Externalidades relacionadas con la inversión extranjera directa	108

Capítulo III

Innovación y desarrollo económico	113	
A.	La capacidad científica y tecnológica de los países de la región	115
B.	El dinamismo innovador de las empresas manufactureras latinoamericanas.....	119
1.	La innovación y el desempeño de las empresas.....	119
2.	Algunos factores que inciden en la innovación	124
3.	El dinamismo innovador de las empresas: esfuerzos y oportunidades.....	129
C.	Aprendizaje, calidad e inserción internacional de América Latina y el Caribe	130
1.	Calidad e intensidad tecnológica de las exportaciones	131
2.	Aprendizaje y calidad en el ámbito de los recursos naturales: el sector agrícola.....	139
3.	Oportunidades para la diferenciación y el escalamiento de calidad	146

Capítulo IV

Los paradigmas tecnoeconómicos: TIC y biotecnología	149	
A.	El paradigma de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).....	152
1.	Origen y desarrollo	152
2.	Desarrollo de la sociedad de la información y nuevas oportunidades en América Latina y el Caribe	154
B.	Alcance y oportunidades del paradigma biotecnológico.....	163
1.	Desarrollo y principales tendencias de reorganización productiva.....	165
2.	Esfuerzos y oportunidades en América Latina y el Caribe.....	167

Capítulo V

Las oportunidades asociadas a la estructura productiva sectorial	171	
A.	Patrones de aprendizaje en la industria manufacturera	174
1.	Industrialización e inserción internacional.....	175
2.	Industria manufacturera de exportación.....	182
B.	El complejo agroalimentario	198
1.	Innovación y aprendizaje en el complejo agroalimentario	199
2.	Difusión de la biotecnología en el complejo agroalimentario	203
3.	Instituciones públicas y agentes privados locales	210
C.	Minería metálica en América Latina y el Caribe	216
1.	Empresas multinacionales: estrategias productivas y tecnológicas	216
2.	Trayectorias tecnológicas y productivas en América Latina	219
D.	Los servicios: especialización y aprendizaje tecnológico	224
1.	Tendencias del comercio internacional de servicios.....	225
2.	Desempeño y trayectoria de los “otros servicios”	226
3.	Los centros de servicios compartidos	228

4.	Los “otros” servicios en Costa Rica y México	232
5.	Servicios para la investigación clínica.....	233
6.	Publicidad y producción audiovisual.....	234
7.	El turismo	235
8.	Difusión de la capacidad tecnológica en materia de servicios.....	239
E.	Trayectorias y oportunidades de aprendizaje en las cadenas de valor	241

Capítulo VI

Alianza público-privada para la transformación productiva y la inserción internacional247

A.	Naturaleza de las estrategias nacionales	249
1.	Caracterización de los países	249
2.	Estrategias: hechos estilizados.....	251
3.	Cuatro ejes de orientación estratégica	257
B.	La naturaleza y el papel de las alianzas público-privadas	261
1.	Campo de acción de las alianzas público-privadas.....	263
2.	Construcción de consensos.....	271
C.	Institucionalidad para la formulación e implementación de estrategias	273
1.	Principios relacionados con los organismos que formulan y ejecutan las estrategias	273
2.	Manejo de los incentivos	287
3.	Evaluación de las estrategias	295
4.	Riesgo de captura	298
D.	Relevancia de estas experiencias extrarregionales para América Latina y el Caribe	299
	Anexo - Evolución de las estrategias en algunos países	305

Capítulo VII

Reflexiones finales317

Bibliografía329

Índice de cuadros

Cuadro I.1	Evolución de las disparidades entre regiones del mundo, 1820-2006	20
Cuadro I.2	Convergencia y divergencia del producto por habitante, por regiones, 1870-2006.....	21
Cuadro I.3	Comercio intrarregional, por agrupaciones geográficas	22
Cuadro I.4	Proyección del consumo urbano en China.....	48
Cuadro II.1	Tasa de crecimiento anual de la productividad total de los factores.....	78
Cuadro II.2	Acervo de capital en infraestructura.....	88
Cuadro II.3	Proceso de desarrollo económico y estrategias de la inversión extranjera directa (IED).....	109
Cuadro II.4	Síntesis de los estudios sobre los derrames tecnológicos de la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe y otras regiones	111
Cuadro III.1	Indicadores de la base científica y de los esfuerzos y eficacia de la innovación	117
Cuadro III.2	Innovación: relaciones con la productividad y las exportaciones.....	121
Cuadro III.3	Brasil: personal calificado y nivel de salarios según tipo de empresa innovadora.....	122
Cuadro III.4	Países seleccionados: cooperación e innovación	125
Cuadro III.5	Matriz de desvalorización y valorización de las exportaciones	137
Cuadro III.6	Indicadores de especialización en los mercados importadores de países desarrollados (ESP)	140
Cuadro III.7	Análisis de las ventajas comparativas y los precios medios de algunas cadenas agropecuarias	147

Cuadro IV.1	Industrias e infraestructuras de cada revolución tecnológica.....	151
Cuadro IV.2	Aumento de las capacidades instaladas y reducción de precios de la frontera tecnológica TIC entre 1980 y 2005	154
Cuadro IV.3	Ventas y exportaciones de la industria de programas y servicios computacionales, 2004	162
Cuadro IV.4	Principales actividades en el paradigma biotecnológico.....	164
Cuadro IV.5	Países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): inversiones en investigación y desarrollo y ventas en biotecnología, 2005	166
Cuadro IV.6	Indicadores de desempeño y capacidades biotecnológicas en algunos países	169
Cuadro V.1	Coeficientes de exportación de la industria manufacturera, 1970-2003	177
Cuadro V.2	Participación de las manufacturas en las exportaciones totales, 1990 y 2006	178
Cuadro V.3	Participación de los productos de tecnología media y alta en las exportaciones manufactureras, 1990 y 2006.....	179
Cuadro V.4	Exportaciones latinoamericanas de los productos “hi-tech” cuya participación en las importaciones de los países de la OCDE aumenta, 1990-2004	180
Cuadro V.5	Tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) y México: evolución de las exportaciones totales de maquila y zonas francas comparadas con las importaciones de Estados Unidos	184
Cuadro V.6	Exportaciones e importaciones de la IMANE en relación con las exportaciones totales y contribución al valor agregado, 2000-2006	185
Cuadro V.7	México: valor agregado (VA) de la industria maquiladora según componentes del valor bruto de la producción (VBP), 1980-2006.....	186
Cuadro V.8	Evolución del empleo en la IMANE, 2000-2006	187
Cuadro V.9	Industria maquiladora de exportación: valor agregado en relación con el valor bruto de producción, 1990-2006.....	189
Cuadro V.10	América Latina y el Caribe: importancia relativa del sector agrícola en el producto y las exportaciones	200
Cuadro V.11	Principales tendencias en la innovación agroalimentaria	202
Cuadro V.12	Desarrollos en agrobiotecnología	205
Cuadro V.13	Composición de las ventas de las empresas seleccionadas, 2006	206
Cuadro V.14	Aplicaciones de la biotecnología a la genética animal	208
Cuadro V.15	Principales empresas multinacionales en los sistemas agroalimentarios, 2006	210
Cuadro V.16	Empresas latinoamericanas innovadoras en biotecnología, casos seleccionados	214
Cuadro V.17	Las 10 principales empresas extractoras de metales, por orden de importancia según su producción, 2005	218
Cuadro V.18	América Latina y el Caribe: participación en la producción minera (boca de mina/metal refinado), 2006.....	220
Cuadro V.19	Exportaciones de servicios: nivel, composición y tasas de crecimiento anual, 1985 y 2005.....	226
Cuadro V.20	Países seleccionados del Caribe: multiplicadores, fugas y algunos factores determinantes.....	237
Cuadro V.21	Industrias textil y de vestuario, automotriz y electrónica: casi jerarquía y jerarquía.....	242
Cuadro V.22	Agroindustria y minería: relaciones de mercado y casi jerarquía	243
Cuadro V.23	Servicios: jerarquía	243
Cuadro VI.1	Países seleccionados: indicadores generales.....	249
Cuadro VI.2	Países seleccionados: indicadores de comercio	251
Cuadro VI.3	Estrategias nacionales: hitos seleccionados	252
Cuadro VI.4	Planes nacionales	256
Cuadro VI.5	Cuatro ejes de orientación estratégica para la inserción internacional.....	257

Cuadro VI.6	Eje de orientación estratégica: atracción de IED.....	258
Cuadro VI.7	Eje de orientación estratégica: internacionalización de las empresas.....	259
Cuadro VI.8	Eje de orientación estratégica: promoción de las exportaciones.....	260
Cuadro VI.9	Eje de orientación estratégica: innovación	261
Cuadro VI.10	Naturaleza de la alianza público-privada en la formulación de estrategias nacionales	265
Cuadro VI.11	Naturaleza de la alianza público-privada en la implementación de estrategias nacionales	266
Cuadro VI.12	Entidades políticas a cargo de la estrategia de transformación productiva y crecimiento	274
Cuadro VI.13	Principales agencias de implementación de programas y políticas en los ejes de inserción internacional.....	279
Cuadro VI.14	Tipología de programas e instrumentos en ejes estratégicos.....	288

Índice de recuadros

Recuadro I.1	La dispersión de las tasas de crecimiento del producto por habitante en el mundo en desarrollo.....	24
Recuadro I.2	Diversificación productiva y tamaño de la economía.....	34
Recuadro I.3	El dinamismo del comercio mundial	47
Recuadro I.4	Los términos del intercambio en las dos fases de globalización (1850-1914 y 1990-2007).....	51
Recuadro II.1	Recursos naturales y crecimiento ¿oportunidad o “maldición”?	82
Recuadro II.2	Competitividad de las exportaciones latinoamericanas	92
Recuadro II.3	La incorporación de nuevos productos y destinos de exportación a mediano y largo plazo.....	97
Recuadro II.4	La variedad total de insumos intermedios y bienes de capital.....	98
Recuadro II.5	La sofisticación de las exportaciones	102
Recuadro II.6	Las translatinas.....	112
Recuadro III.1	Brasil: la ley de innovación	128
Recuadro III.2	Competencia en productos y variedades: los casos de China y México.....	134
Recuadro V.1	Las políticas públicas para la adquisición de capacidad: la industria nuclear argentina y la industria aeroespacial brasileña	181
Recuadro V.2	Nuevas estrategias en la industria de prendas de vestir en la Cuenca del Caribe	191
Recuadro V.3	Políticas activas de innovación en Jalisco, México	198
Recuadro V.4	Cultivos transgénicos en América Latina.....	207
Recuadro V.5	Instituciones públicas	212
Recuadro V.6	Empresas estatales y empresas con una significativa participación de capitales nacionales.....	221
Recuadro V.7	La exportación de servicios habilitados por las TIC desde América Latina.....	229
Recuadro V.8	Servicios de exportación: nuevas oportunidades para Centroamérica y República Dominicana	230
Recuadro V.9	El turismo en República Dominicana.....	239
Recuadro VI.1	El Consejo nacional económico y social de Irlanda: estructura y funcionamiento.....	269
Recuadro VI.2	Consejo nacional económico y social de Irlanda: metodología para la construcción de consensos.....	272
Recuadro VI.3	Atención política al más alto nivel para el impulso de iniciativas prioritarias	275
Recuadro VI.4	La autoridad de tecnología y desarrollo de las arenas petroleras de Alberta (AOSTRA): liderazgo en la innovación para explotar las arenas bituminosas de la provincia de Alberta (Canadá).....	276

Recuadro VI.5	El análisis prospectivo en Finlandia	278
Recuadro VI.6	La comunidad autónoma de Andalucía: un caso subnacional	284
Recuadro VI.7	Eficiencia de los créditos tributarios a la investigación y el desarrollo	289
Recuadro VI.8	Asignación de incentivos para la IED.....	294
Recuadro VI.9	Ilustración de una lista de interrogantes para la conceptualización y el diseño de programas	295
Recuadro VI.10	Finlandia: evaluación del programa para el sector de la electrónica y las telecomunicaciones	297

Índice de gráficos

Gráfico I.1	Distribución del gasto en investigación y desarrollo, por regiones.....	23
Gráfico I.2	América Latina y el Caribe: evolución del PIB, tendencia y ciclo, 1960-2006.....	26
Gráfico I.3	Segmentación de los mercados	49
Gráfico I.4	América Latina y el Caribe: crecimiento del producto por habitante, 1950-2008.....	53
Gráfico II.1	Desviación estándar de las tasas de crecimiento del PIB.....	65
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe (32 países): flujo total neto de capitales privados y crecimiento anual del PIB	66
Gráfico II.3	América Latina: tipo de cambio efectivo real y flujos totales netos de capitales privados	67
Gráfico II.4	América Latina (7 países): déficit primario e inversión pública en infraestructura	68
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe (19 países): formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB, 1970-2007.....	69
Gráfico II.6	Profundización financiera y PIB per cápita, 2005	70
Gráfico II.7	América Latina (19 países): la cuenta corriente como porcentaje del PIB y la tasa de crecimiento del PIB.....	71
Gráfico II.8	América Latina (18 países): tasa decenal de crecimiento del volumen de exportaciones	72
Gráfico II.9	Variación porcentual de los términos del intercambio.....	73
Gráfico II.10	América Latina (19 países): transferencias corrientes (crédito)	74
Gráfico II.11	Contribución de los factores al crecimiento (países seleccionados)	77
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe: participación del sector manufacturero en el valor agregado total	79
Gráfico II.13	Participación de las industrias con uso intensivo de ingeniería en el producto manufacturero en relación con el promedio mundial	80
Gráfico II.14	Productividad relativa del trabajo en América Latina con respecto a la de Estados Unidos, según el sector de especialización, de la manufactura, 1980-2001	81
Gráfico II.15	Población con educación superior en América Latina y el Caribe y en economías desarrolladas	85
Gráfico II.16	Estructura de las exportaciones y PIB de los sectores transables, América Latina, 1990 y 2002	86
Gráfico II.17	Participación en el comercio mundial de bienes y servicios, 1960-2006.....	90
Gráfico II.18	América Latina y el Caribe: participación en el valor de las exportaciones mundiales.....	91
Gráfico II.19	Concentración de las exportaciones medida según el índice de Herfindahl-Hirschman, 1984-1985 a 2005-2006.....	95
Gráfico II.20	Composición de las exportaciones según contenido tecnológico, 1980-2000	101
Gráfico II.21	Exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe: participación de los países y subregiones, 1985 y 2005	103
Gráfico II.22	Relación entre exportaciones y producción en industrias de economías de escala, 1995 y 2002.....	106

Gráfico II.23	Comercio de componentes y partes de maquinaria como porcentaje del comercio total del sector, 1980-2004	107
Gráfico II.24	Inversión extranjera directa acumulada como porcentaje del PIB, 1995-2006.....	108
Gráfico III.1	Países seleccionados: esfuerzos orientados a la innovación e ingreso per cápita.....	115
Gráfico III.2	Países seleccionados: eficacia de las patentes respecto de la inversión en investigación y desarrollo.....	118
Gráfico III.3	América Latina (5 países): diferencias de productividad entre empresas innovadoras y no innovadoras	122
Gráfico III.4	Países seleccionados: distribución de las ventas según tipo de producto	123
Gráfico III.5	América Latina (5 países): gastos relacionados con la innovación según tipo de actividad	124
Gráfico III.6	Valores unitarios y calidad de las exportaciones por categorías de intensidad tecnológica, 2004	132
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe: participación de cada segmento de calidad en las exportaciones totales de cada categoría tecnológica, 1995 y 2004.....	135
Gráfico III.8	América Latina y el Caribe: participación en el comercio mundial, por segmentos tecnológicos y de calidad, 1995 y 2004.....	136
Gráfico III.9	Valorización y desvalorización como proporción de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe y de otras regiones emergentes, 2000-2004.....	138
Gráfico III.10	América Latina y el Caribe y países de referencia: valores unitarios relativos de importación en los mercados de países desarrollados, 1995-1997 y 2002-2004	143
Gráfico III.11	América Latina y el Caribe y países de referencia: valores unitarios relativos de importación por países en los mercados de países desarrollados, 2002-2004	144
Gráfico III.12	América Latina y el Caribe y países de referencia: valores unitarios relativos de importación de distintas categorías de productos en los mercados de países desarrollados, 2002-2004	145
Gráfico III.13	América Latina y el Caribe y países de referencia: valores unitarios relativos de importación de distintas cadenas de producción en los mercados de países desarrollados, 2002-2004	145
Gráfico IV.1	Relación costo de la transmisión de información y desempeño por tecnología.....	153
Gráfico IV.2	Grado de penetración de las TIC en América Latina y el Caribe y en los países de la OCDE, 2002 y 2006.....	157
Gráfico IV.3	Capacidad de almacenamiento de información en discos duros y flexibles, tarjetas de memoria y soluciones ópticas en América Latina y el Caribe y en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)	157
Gráfico IV.4	Capacidad de comunicación a través de telefonía fija, móvil e Internet en América Latina y Caribe y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).....	158
Gráfico IV.5	Empresas y organizaciones con aplicaciones en red según áreas de trabajo en América Latina y el Caribe, 2005	159
Gráfico V.1	Coefficiente de industrialización, 1990 y 2005	175
Gráfico V.2	Estados Unidos: cuotas de mercado de algunos países, 1989-2007	183
Gráfico V.3	Participación de mercado de la industria textil y de la confección de algunos países en las importaciones de Estados Unidos, 2000-2007.....	190
Gráfico V.4	Participación de mercado de la industria automotriz y de partes para vehículos de algunos países en las importaciones desde Estados Unidos, 1994-2006	193

Gráfico V.5	Participación de mercado del subsector electrónico de algunos países en las importaciones desde Estados Unidos, 1994-2006.....	196
Gráfico V.6	Exportaciones de “otros servicios”: participación en el comercio mundial y en las exportaciones de América Latina y el Caribe, 1985 y 2005	227
Gráfico V.7	Exportación de servicios de publicidad, Argentina y Brasil, 1997-2006.....	235
Gráfico V.8	Exportaciones de servicios turísticos y gasto por turista, 1985 a 2005.....	236
Gráfico VI.1	Convergencia de los países que aplicaron estrategias de orientación estructural y comparación con América Latina y el Caribe.....	250
Gráfico VI.2	Convergencia de los países que aplicaron estrategias de orientación menos estructural y comparación con América Latina y el Caribe.....	250
Gráfico VI.3	Alineamiento de políticas y programas de las estrategias.....	262
Gráfico VI.4	Campo de acción de las alianzas público-privadas.....	264
Gráfico VI.5	Posicionamiento de los países en el campo de las alianzas	267
Gráfico VI.6	Singapur: directorios de organismos que apoyan la inserción internacional	268
Gráfico VI.7	Irlanda: representación cruzada en directorios y consejos de las instancias de ejecución de la estrategia de desarrollo exportador	280
Gráfico VI.8	Singapur: coordinación de instituciones de innovación.....	281
Gráfico VI.9	Finlandia: planificación y coordinación entre agencias.....	282
Gráfico VI.10	Australia: estructura administrativa de algunos de los principales organismos y programas de innovación.....	285
Gráfico VI.11	Vínculos funcionales entre los programas de apoyo: el ejemplo de las pymes	290
Gráfico VI.12	Intervenciones en apoyo de la innovación: el caso de Australia.....	291
Gráfico VI.13	Programas y políticas y naturaleza de la participación público-privada.....	292
Gráfico VI.14	El ciclo del retorno de los incentivos en Finlandia	294



Introducción

Hace casi 20 años la CEPAL propuso la idea fuerza de la transformación productiva con equidad. Entonces los países de la región venían transitando desde la profunda crisis de los años ochenta, con sus dificultades de estabilización interna y ajuste externo, y se dirigían hacia una década de reformas estructurales siguiendo el llamado Consenso de Washington. En una atmósfera de perplejidad y pesimismo respecto de las perspectivas de la región, la CEPAL proponía una visión contrapuesta al pensamiento extremadamente ortodoxo que en ese momento dominaba los planteos de la política económica.

La propuesta situaba a la región en el concierto de los países en desarrollo y destacaba su situación desmedrada con la figura del casillero vacío, es decir, sus dificultades para conciliar crecimiento y equidad. La transformación productiva aparecía así como la idea clave para promover, simultáneamente y no de manera secuencial, tanto el crecimiento económico como la equidad social.

En relación con el crecimiento económico, se partía reconociendo los grandes cambios que estaban ocurriendo en el mundo y la forma en que redefinían un tema recurrente en el pensamiento de la CEPAL: la generación y propagación del progreso técnico. En tal sentido, se sostenía que, para alcanzar el progreso técnico y un incremento de la productividad, era preciso un mayor nivel de apertura de nuestras economías, aunque se distinguía la competitividad auténtica de la espuria y se enfatizaba su carácter sistémico. Asimismo, se postulaba que el tránsito hacia economías más abiertas debía ser gradual, privilegiar las exportaciones y apoyarse en un tipo de cambio alto y estable. Desafortunadamente, las características del proceso de apertura de los años noventa poco tuvieron que ver con estos criterios, esenciales para el proceso de transformación productiva.

A su vez, la falta de equidad obligaba a adoptar una visión integrada del desarrollo. Este enfoque se alejaba de las visiones unilaterales que conciben a las políticas económicas y a las políticas sociales como dos mundos separados, que aunque no se toquen tenderían naturalmente a compensarse. Así, se sostenía que, sin un crecimiento que aumentase la demanda de mano de obra calificada y generase oportunidades para las pequeñas y medianas empresas, difícilmente se podrían lograr avances en términos de equidad y de reducción sostenida de la pobreza. Es decir, se prefería claramente la opción de aquellas políticas que favorecían ambos objetivos. De ahí el destacadísimo lugar que ocupaba la educación como eje de la transformación productiva con equidad.

A lo largo de la década de 1990 y de los primeros años de la siguiente, la CEPAL fue elaborando distintos aspectos vinculados a la transformación productiva con esta visión integradora, a veces acentuando los temas económicos, a veces los sociales y siempre enmarcando sus propuestas en el entorno institucional de la región. Pero el acento ocasional nunca cambió la visión integral del proceso de desarrollo. En efecto, en el pensamiento de la CEPAL los temas económicos, sociales e institucionales han sido siempre considerados de manera conjunta, en el sentido de que interactúan y se condicionan recíprocamente.

Sin embargo, también cuenta cómo se organiza el relato y los tiempos destinados a cada dimensión. En trabajos recientes hemos destacado la dimensión social, que igualmente lleva implícitas consideraciones económicas e institucionales. Tal ha sido el caso de los documentos más recientes de la CEPAL: *La protección social de cara al futuro* y *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia*. En esta oportunidad pondremos el acento en los temas económicos e institucionales: el qué y el cómo de la propuesta de la transformación productiva en sintonía con los nuevos tiempos, sin por ello desconocer sus manifestaciones en la dimensión social.

Los cambios ocurridos en el mundo que se destacaban en nuestra propuesta de 1990 se han acelerado de manera considerable y han surgido nuevos actores que, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, han alterado sensiblemente los antiguos equilibrios de la economía mundial y han provocado cambios estructurales profundos. Por ello, parece oportuno retomar nuestra visión de la transformación productiva y examinarla a la luz de estos tiempos para averiguar, en última instancia, si las nuevas oportunidades pueden contribuir a superar los viejos problemas.

En general, los países de América Latina y el Caribe ocupan diversos espacios de competitividad y aprendizaje mediante los que se integran al mundo sobre la base de sus recursos y de las capacidades acumuladas. Diversificar y desarrollar dichos espacios es el núcleo de cualquier estrategia de desarrollo productivo. Aunque las estrategias deben tener características nacionales, una mayor coordinación e integración económica entre los países de la región facilitaría enormemente la tarea al brindar escala, complementariedades y acumulación de aprendizajes.

Avanzar en esta labor en el contexto de cada realidad nacional significa movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas y, en tal sentido, el papel de las políticas públicas es esencial. En primer lugar, para organizar la búsqueda de una visión de cada país en el mundo en una perspectiva de mediano y largo plazo y para catalizar los esfuerzos que permitan detectar oportunidades presentes y futuras. Segundo, para construir alianzas con el sector privado que sean perdurables y con beneficios y compromisos recíprocos, a fin de formular e instrumentar estrategias para concretar progresivamente esa visión y aprovechar las oportunidades.

Todo lo anterior requiere construir amplios consensos capaces de forjar acuerdos en diversas áreas del quehacer nacional. En esta perspectiva adquiere relevancia nuevamente la visión integral del desarrollo que caracteriza al pensamiento de la CEPAL. Si bien las propuestas sobre determinadas áreas son analíticamente separables, los grandes consensos nacionales que pueden viabilizarlas son necesariamente multidimensionales. Es decir, en el más pleno espíritu de la transformación productiva con equidad, la concertación social debe abarcar un todo inseparable de acuerdos sobre crecimiento, equidad y desarrollo institucional.

En el capítulo I se examina el desempeño de América Latina y el Caribe en la economía mundial y las oportunidades que se abren para la región en el nuevo escenario global. Después de un análisis de las tendencias de largo plazo en materia de convergencia y disparidades en la evolución del producto por habitante, se presentan algunas consideraciones respecto de los procesos de crecimiento económico y de la transformación productiva. Seguidamente se revisan los principales cambios acaecidos en la economía global, tanto desde el punto de vista de la organización productiva y de los modelos de negocios como de las tendencias a un movimiento simultáneo de masificación y estratificación de la demanda internacional. Por último, se analizan las fortalezas del desempeño económico de la región en los últimos años y las orientaciones básicas para acometer un proceso de transformación productiva que permita profundizar y diversificar las modalidades de inserción internacional de sus países.

En el capítulo II se pasa revista al desempeño económico y exportador de la región en el último cuarto de siglo. En primer lugar, se examina la evolución macroeconómica de la región, destacando los elementos internos y externos que contribuyeron al bajo y volátil crecimiento económico desde 1980 hasta el auge iniciado en 2003. Más adelante se analiza el papel del incremento de la productividad como factor del crecimiento y su estrecha relación con la dinámica de la estructura productiva. En tal sentido, se hace hincapié en algunos determinantes de la evolución de la productividad, tales como la aplicación de conocimiento a las actividades económicas, la diversificación de la estructura productiva y la prestación eficiente de servicios de infraestructura. Por último, se examina el modo en que las exportaciones han contribuido a la transformación productiva y al crecimiento desde 1980 mediante su aporte agregado, la diversificación por productos y destinos y la incorporación de conocimiento, así como las externalidades tecnológicas generadas por el comercio y la inversión extranjera directa.

La dinámica tecnológica en la región y las oportunidades para mejorar el desempeño de las empresas y de los productos exportados constituyen el tema central del capítulo III. Después de comparar los esfuerzos nacionales de investigación y desarrollo y su eficacia relativa, se examina la conducta innovadora de las empresas en varios países de la región y su impacto sobre la productividad, los salarios y las exportaciones; también se identifican los obstáculos para un mayor desarrollo de innovaciones de procesos y productos. Seguidamente, utilizando los precios unitarios de los productos exportados, se investiga la capacidad de la región para mejorar la inserción internacional mediante la incorporación de calidad en sus exportaciones. Al respecto, se evalúa la calidad, comparando el precio de bienes exportados por la región con bienes similares provenientes del mundo desarrollado y en desarrollo; asimismo, se analiza la participación en el comercio mundial durante la última década, según niveles de calidad. Por último, dada la importancia de América Latina y el Caribe en materia de productos agrícolas, se discute en mayor detalle el posicionamiento de la región en el mercado mundial de esos bienes, con especial énfasis en los mercados de los países desarrollados. A la luz de esta evidencia se revisan algunas vías para mejorar tal posicionamiento en términos de la calidad de las exportaciones.

Las oportunidades que pueden brindar a los países de la región los nuevos paradigmas tecnoeconómicos se examinan en el capítulo IV. Para ello se utiliza el concepto de paradigma tecnoeconómico, que permite captar la coevolución del cambio tecnológico y el desarrollo económico para comprender cómo la región reacciona y acompaña la difusión de estas tecnologías en el ámbito económico y social. En particular, se describen, primero, las repercusiones de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y los requerimientos necesarios para que el conjunto de la sociedad, el sistema económico, la infraestructura y la industria se adapten a los nuevos procesos y productos que se van gestando. En segundo lugar, se analizan las tendencias que se manifiestan en las estrategias de las empresas y en la organización industrial a partir de la incipiente difusión de la biotecnología, así como los esfuerzos que se requieren para crear un sistema capaz de incrementar y dirigir las actividades de investigación y desarrollo y los recursos humanos de modo de estimular la adaptación e incorporación de estas nuevas tecnologías.

Considerando la heterogeneidad propia de la estructura productiva de los países de la región, para analizar las oportunidades y desafíos se requiere una evaluación sectorial. Esta evaluación se realiza en el capítulo V, donde se describen los procesos de aprendizaje y las capacidades tecnológicas en cuatro sectores productivos, que caracterizan, con distinta importancia relativa, la estructura productiva y la inserción internacional de los diferentes países de América Latina y el Caribe. Estos sectores son el complejo agroindustrial, la minería, la industria manufacturera, tanto la heredada de la industrialización sustitutiva como la de exportación, y los servicios. En los cuatro espacios de competitividad y aprendizaje se discuten las ventanas de oportunidad que se abren como consecuencia de los nuevos paradigmas tecnológicos que cruzan transversalmente los sectores productivos. Su aprovechamiento requiere un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando progresivamente el perfil de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. Por último, se analizan las oportunidades de escalamiento en las cadenas globales de valor de los cuatro sectores mencionados.

A partir del análisis previo sobre las oportunidades y los desafíos para llevar a cabo una transformación productiva más dinámica, en el capítulo VI se examinan las modalidades estratégicas adoptadas por un grupo de países considerados exitosos de fuera de la región. El análisis se concentra en cómo se organizaron los procesos institucionales del sector público relacionados con la formulación e implementación de estrategias nacionales de mediano y largo plazo, en el marco de una alianza público-privada. El examen de los diversos procesos de organización del sector público y sus programas de apoyo para impulsar la transformación productiva y la inserción internacional permitió formular los denominados 12 “primeros principios” en esta materia. Con una misma óptica, se realizó un examen de la situación de los países latinoamericanos y caribeños con respecto a la construcción de visiones nacionales estratégicas, alianzas público-privadas y consensos, el cual sugiere que dichos principios son relevantes para una región que necesita profundizar y diversificar su aparato productivo en el marco de la globalización.

Por último, el capítulo VII está dedicado a las reflexiones finales, que incluyen algunos de los puntos más relevantes examinados en este documento y las oportunidades que se presentan para que la región lleve adelante un proceso de transformación productiva que potencie el crecimiento y mejore la equidad.



Capítulo I

América Latina y el Caribe en el mundo, tendencias y oportunidades

La actual etapa del proceso de globalización brinda oportunidades desconocidas hasta el momento pero, a la vez, genera incertidumbre y efectos negativos en la vida económica, social, política y cultural de millones de personas. El extraordinario aumento del comercio mundial y la dinámica del cambio tecnológico se dan simultáneamente con un aumento de la desigualdad entre las naciones y dentro de ellas. En dicho contexto, varias economías otrora en desarrollo han experimentado impresionantes transformaciones y en pocas generaciones transitaron de la pobreza a la prosperidad, conformando un nuevo grupo de actores emergentes de la economía global. Con las especificidades del caso, estas experiencias comparten un elemento común, cual es su intensa articulación productiva con alguno de los tres polos (Estados Unidos, Europa y Asia y el Pacífico) en los que se han concentrado las actividades manufactureras y de los servicios, del comercio y de la inversión y, especialmente, de los recursos humanos y materiales que impulsan el progreso tecnológico.

En la sección A se examina el desempeño de América Latina y el Caribe en esta evolución a largo plazo de la economía mundial. Desde su temprana incorporación al proceso de internacionalización y hasta la década de 1970, la historia de la región podría resumirse como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto

mundial y de convergencias truncadas individuales, más que de divergencia sostenida con los países desarrollados y con los nuevos actores emergentes. Recién después de 1980 se acentúa el rezago de América Latina y el Caribe respecto de ambos grupos, principalmente a raíz de la crisis de la deuda en dicha década y, luego, por la fallida recuperación de los años noventa. Así pues, hasta el auge iniciado en 2003, el desempeño regional se caracterizó por un magro crecimiento económico y una elevada volatilidad de sus tasas anuales.

Las causas subyacentes de los procesos de crecimiento económico han sido motivo de una profunda reflexión teórica que se inició en los años cuarenta y que tuvo a la CEPAL como un actor relevante. Esas reflexiones muestran que el proceso de desarrollo no se produce de manera automática y gradual, ya que el crecimiento económico sostenido pone en juego una diversidad de elementos y mecanismos vinculados a la movilización de recursos, a su asignación y a las características sociales e institucionales que enmarcan las motivaciones e incentivos que mueven a los actores económicos.

Gran parte de la elaboración analítica en materia de crecimiento económico ha estado orientada a racionalizar la existencia de senderos de expansión sostenida sobre la base del progreso técnico y, en particular, de procesos de innovación endógenos que tenderían a contrarrestar los rendimientos decrecientes. La inversión y la diversificación productiva, al permitir incorporar una mayor cantidad de bienes al proceso productivo, redundarían en incrementos generalizados y sostenidos de la productividad. Es por ello que en la sección B, tras una breve revista de algunos modelos de desarrollo, se recalca la importancia de tres factores interconectados que se potencian entre sí: la inversión, la innovación y la diversificación productiva. Sobre esa base, se destacan también ciertos rasgos generales del proceso de crecimiento económico y de los respectivos criterios de política, desde una perspectiva de la región. Para una mayor especificación es preciso analizar previamente el entorno en el cual se podrían desenvolver dichos procesos.

En efecto, en un mundo de economías cada vez más abiertas e interdependientes, el crecimiento económico de los países depende de las oportunidades que ofrecen los mercados de productos y factores, así como de las dinámicas generadas por la cada vez mayor competencia internacional. Por un lado, el motor del proceso de globalización se alimenta del incremento de la productividad basado en la aparición de nuevas tecnologías y de la aceleración del cambio en las existentes, factores que han modificado significativamente las formas de organizar la producción en las empresas, los sectores productivos y, en definitiva, la economía global. Estos cambios cobraron un impulso decisivo cuando China, India y la ex Unión Soviética se abrieron al comercio y a la inversión extranjera directa. Desde fines de los años setenta y, sobre todo, durante la década posterior, dichas economías se fueron convirtiendo paulatinamente en actores principales en los nuevos esquemas de organización productiva y modelos de negocios que sirvieron de base a las estrategias de las empresas más globalizadas.

Por otro lado, en la medida en que cada trabajador es también un consumidor potencial, la presente expansión económica de los países de reciente industrialización augura un crecimiento de la demanda de gran envergadura. Esto está provocando una masificación progresiva de diversos bienes de consumo sin precedentes históricos. Concomitantemente, los elevados niveles de ingresos en el mundo desarrollado, la creciente concentración personal del ingreso, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, así como la mayor diversidad de intereses y estilos de vida para consumir, diversifican y estratifican la estructura del consumo. De tal manera, se prevé un doble fenómeno: la irrupción de demandas masivas de elevado volumen, pero de bajo valor, así como el surgimiento de nichos de consumo de bienes y servicios diferenciados, únicos o personalizados, con precios elevados. En la sección C se examinan estas tendencias de la producción y el consumo globales como antecedentes imprescindibles para explorar nuevas oportunidades de participación en la economía global.

Los hechos anteriores fueron configurando un período de bonanza para la economía global, cuya expansión ha ido acompañada de profundos cambios estructurales. Los países de América Latina y el Caribe han sabido sacar provecho, cada uno mediante distintos mecanismos, de las nuevas condiciones propias de esta fase del ciclo global de desarrollo. Si bien la región ha crecido menos que otras economías emergentes, a fines de 2008 completará un ciclo expansivo de seis años de duración, que será el período de mayor y más prolongada expansión desde 1980 y el segundo desde 1950 con tasas de incremento similares. A pesar de las actuales turbulencias de la coyuntura internacional, se prevé que los cambios estructurales que han acompañado este ciclo global de desarrollo continuarán profundizándose en años venideros.

Precisamente por ello, en la sección D se reflexiona acerca de cómo aprovechar la expansión global para encarar procesos de transformación productiva que permitan a los países de la región ampliar y modificar, mediante procesos de agregación de valor y conocimiento, sus modalidades tradicionales de inserción en la economía mundial. Para cada país, estas modalidades son el resultado de una combinación de su particular participación en diferentes espacios de competitividad y aprendizaje. En cada uno de ellos las ventanas de oportunidad que se abren en los nuevos paradigmas tecnológicos cumplen un papel clave y cruzan transversalmente a todos los sectores productivos. Sin embargo, su aprovechamiento efectivo requiere un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando progresivamente el perfil de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. De tal manera, el progreso técnico y el cambio estructural, como tempranamente señaló la CEPAL, tienen efectos sinérgicos (CEPAL, 1990).

Más allá de la forma específica que adopten las estrategias de desarrollo, la innovación y la diversificación productiva no ocurren de forma espontánea, al solo impulso de las señales del mercado. Las externalidades asociadas al proceso de innovación y las fallas de coordinación e información requieren atención para definir procedimientos de interacción y sistemas de incentivos apropiados. De un modo u otro, este punto se ha destacado en las contribuciones clásicas sobre la economía del desarrollo y se ha puesto de manifiesto en las experiencias históricas de las economías hoy desarrolladas, así como en instancias de convergencia rápida como las de diversos países asiáticos en el último medio siglo.

La transformación de actividades y comportamientos, que resulta de una gran variedad de acciones complementarias entre sí, constituye un proceso colectivo por su propia naturaleza y, por lo tanto, exige políticas públicas orientadas a movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas.

A. Una mirada a largo plazo

Como es bien sabido, la globalización es un proceso que brinda oportunidades de avances desconocidos históricamente para los países en desarrollo, pero que a su vez plantea interrogantes, problemas inéditos y efectos negativos en la vida social, política y cultural de millones de personas. La globalización genera interdependencia y desequilibrios y agudiza la competencia y desigualdad entre las naciones. De hecho, la ampliación de las disparidades entre regiones y países ha sido una característica de la economía mundial de los dos últimos siglos (Pritchett, 1997).¹ En términos del producto por habitante, el cociente entre las regiones más y menos desarrolladas del mundo saltó de alrededor de 3 veces a comienzos del siglo XIX a casi 20 veces a comienzos del siglo XXI (véase el

¹ A esto cabe agregar una tendencia simultánea al deterioro de la distribución interna del ingreso que se advierte en igual medida en los países desarrollados y en desarrollo. Véase al respecto Ocampo y Martín (2003a).

cuadro I.1).² En consecuencia, la economía mundial se ha configurado como un campo de juego esencialmente desnivelado (Ocampo y Martín, 2003a; CEPAL, 2002).³

Cuadro I.1
EVOLUCIÓN DE LAS DISPARIDADES ENTRE REGIONES DEL MUNDO, 1820-2006

	1820	1870	1913	1950	1973	1980	1990	2006
A. Producto por habitante, por región^a								
Europa occidental	1 204	1 960	3 457	4 578	11 417	13 197	15 965	21 098
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia	1 202	2 419	5 233	9 268	16 179	17 935	22 345	30 143
Japón	669	737	1 387	1 921	11 434	13 428	18 789	22 853
Asia (con la excepción de Japón)	577	548	658	635	1 225	1 511	2 109	4 606
América Latina	692	676	1 494	2 503	4 513	5 183	5 072	6 495
Europa oriental y ex Unión Soviética	686	941	1 558	2 602	5 731	6 231	6 460	7 000
África	420	500	637	890	1 410	1 538	1 449	1 697
Mundo	667	873	1 526	2 111	4 091	4 521	5 155	7 282
B. Disparidades interregionales (porcentajes)								
Región menos desarrollada/región más desarrollada	34,9	20,7	12,2	6,9	7,6	8,4	6,5	5,6
América Latina/región más desarrollada	57,5	27,9	28,6	27,0	27,9	28,9	22,7	21,5
América Latina/mundo	103,8	77,4	97,9	118,6	110,3	114,6	98,4	89,2
América Latina/región menos desarrollada	164,9	135,2	234,4	394,0	368,5	343,0	350,0	382,7
C. Participación en la producción mundial (porcentajes)								
Europa occidental	23,0	33,1	33,0	26,2	25,6	24,2	22,3	17,7
Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia	1,9	10,0	21,3	30,7	25,3	24,3	24,6	22,7
Japón	3,0	2,3	2,6	3,0	7,8	7,8	8,6	6,2
Asia (con la excepción de Japón)	56,4	36,0	22,3	15,5	16,4	18,3	23,2	36,4
América Latina	2,2	2,5	4,4	7,8	8,7	9,8	8,3	7,7
Europa oriental y ex Unión Soviética	9,0	12,0	13,4	13,0	12,9	11,9	9,8	6,0
África	4,5	4,1	2,9	3,8	3,4	3,6	3,3	3,3
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de J.A. Ocampo y J. Martín, *Globalización y desarrollo: una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Alfaomega, 2003; y A. Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030 AD-Essays in Macro-Economic History*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

^a En dólares PPA (paridad de poder adquisitivo) de 1990.

Cabe destacar algunos rasgos distintivos de esta evolución (véase el cuadro I.2). En primer lugar, se aprecia nítidamente un momento de convergencia en los productos por habitante, pero restringido a los países desarrollados. Esta convergencia se registró entre 1950 y 1973 y abarca a los países industrializados hoy reunidos en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), período que ha sido denominado la edad de oro del capitalismo (Marglin y Schor, 1990), y la tendencia se ha mantenido desde entonces. En un subgrupo de la OCDE, la convergencia se

² La relación corresponde al cociente entre el grupo de países de mayor desarrollo (con excepción de 1820 el grupo está conformado por Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia) y la región menos desarrollada (África o Asia, según los años) (véase el cuadro I.1).

³ En oposición al concepto ampliamente utilizado en los debates internacionales recientes del campo de juego nivelado (*level playing field*).

acentuó gracias a la constitución de la Comunidad Económica Europea, predecesor de la actual Unión Europea, a partir del Tratado de Roma (1957).⁴ En este caso, los sucesivos aumentos del número de Estados miembros fueron permitiendo la incorporación de más países al proceso de convergencia, entre ellos los países nórdicos e Irlanda y los países de la península ibérica. La ampliación de la Unión Europea para incluir a los países bálticos, del centro y del este europeo anticipa nuevas incorporaciones a dicho proceso. En ambos casos la convergencia no fue espontánea, sino el producto de políticas activas. Desde luego es bien conocido el caso de las sucesivas políticas explícitas adoptadas por la Unión Europea en tal sentido y, en especial, el financiamiento movilizado a través de los fondos estructurales de cohesión para viabilizarlas. No menos conocida es la extraordinaria importancia que adquirieron los planes de desarrollo y el ingente financiamiento puestos a disposición de la reconstrucción de Europa y Japón, tras los estragos de la segunda guerra mundial.

Cuadro I.2
**CONVERGENCIA Y DIVERGENCIA DEL PRODUCTO POR HABITANTE, POR REGIONES,
 1870-2006^a**

	1870	1913	1950	1973	1990	2006
OCDE	0,45	0,49	0,62	0,40	0,26	0,20
Unión Europea (15 países)	0,37	0,40	0,45	0,26	0,21	0,18
Países en desarrollo	0,33	0,46	0,85	0,92	0,87	1,01
América Latina y el Caribe	0,52	0,62	0,49	0,56	0,58	0,69
Economías en transición	0,35	0,37	0,41	0,39	0,39	0,62
Mundo	0,56	0,65	0,93	1,05	1,06	1,18

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030 AD-Essays in Macro-Economic History*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

^a Desviación estándar del logaritmo del producto por habitante.

En segundo término, corresponde señalar la marcada diferenciación que ha producido en el mundo en desarrollo el surgimiento de Asia, que ha alcanzado un papel cada vez más gravitante en la economía mundial. El crecimiento del producto por habitante de Japón desde los años cincuenta, de los denominados tigres asiáticos desde los años setenta y de otros países de la región en años recientes, entre los que se destacan sobremanera China a partir de los años ochenta e India desde 1990, ha contribuido decisivamente a este fenómeno. Así pues, a partir de 1980 se observa una divergencia entre un grupo cada vez mayor de países asiáticos y el resto de países en desarrollo.

Estas variaciones del crecimiento del producto por habitante, junto con las diferencias observadas en el peso y las dinámicas demográficas entre las distintas regiones del mundo, han alterado sensiblemente la distribución de la producción mundial (véase el cuadro I.1, sección C). En el siglo XIX el elemento más saliente había sido la preponderancia de Europa occidental y los “retoños occidentales” (Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda) a costa de Asia.⁵ En períodos más recientes, se advierte la consolidación de un tercer polo en Asia que hoy supera, incluido Japón, a la suma de Europa occidental y los “retoños occidentales” en la producción mundial a partir de la concentración de la industria manufacturera en esta región, configurando así un tercer eje dinámico del capitalismo contemporáneo.

⁴ El antecedente más remoto llega a 1951, cuando se funda en París la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, integrada por seis países: Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, los Países Bajos y la República Federal de Alemania.

⁵ El término “retoños occidentales” (*western offspring*) fue utilizado por Maddison (2001) para denominar al grupo de países conformado por Australia, Canadá, Estados Unidos de América y Nueva Zelanda.

Un elemento decisivo en el surgimiento de este tercer polo en Asia ha sido la naturaleza del cambio tecnológico, que llevó a la fragmentación de la producción y su reorganización en cadenas globales de valor (véase la sección C) y que originó un fuerte incremento de la integración productiva y, por ende, comercial en Asia. En efecto, el comercio intrarregional en Asia, en términos relativos, supera al comercio intrarregional en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se acerca al que se registra en la Unión Europea (véase el cuadro I.3). Además, el índice de la intensidad del comercio intrarregional, en que se toma en cuenta el tamaño de los mercados de cada región, revela que en 2006 la intensidad en Asia (2,3) superó el índice europeo (1,7) y fue muy parecida a la del TLCAN.⁶

Cuadro I.3
COMERCIO INTRARREGIONAL, POR AGRUPACIONES GEOGRÁFICAS^a
(En porcentajes del comercio total de la región)

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2006
ASEAN+3+2 (15) ^b	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	54,5
Unión Europea (27)	61,3	59,8	67,0	67,4	66,8	65,8
TLCAN (3)	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	44,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías de Naciones Unidas (COMTRADE).

^a La participación en el comercio intrarregional es el porcentaje del comercio intrarregional respecto del comercio total de la región en cuestión, sobre la base de los datos de exportación. Se calcula de la siguiente manera: $X_{ii}/[(X_{iw}+X_{wi})/2]$, en que X_{ii} son las exportaciones de la región i hacia esa misma región, X_{iw} las exportaciones de la región i hacia el mundo y X_{wi} las exportaciones del mundo a la región i .

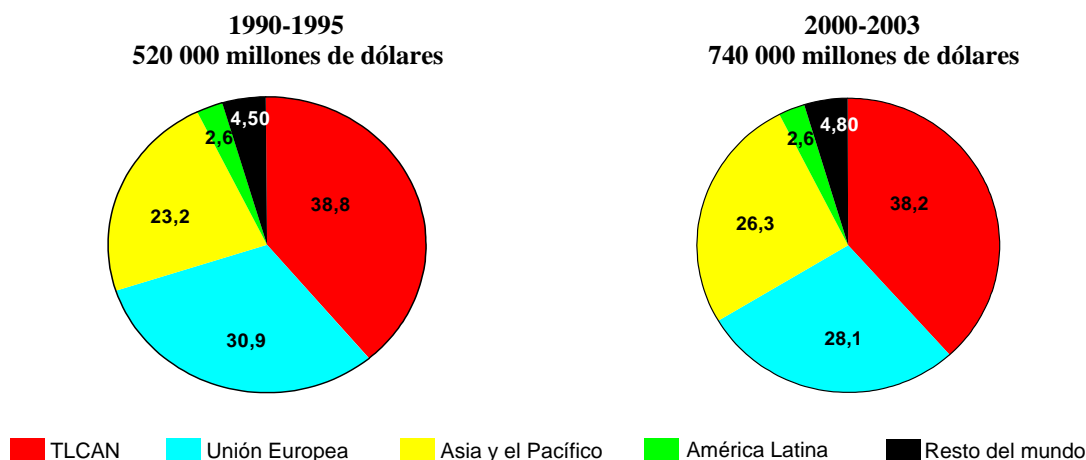
^b La ASEAN+3+2 incluye los 10 países de la ASEAN más China, Japón y República de Corea, y más Hong Kong (RAE de China) y provincia china de Taiwán.

De tal manera, estos tres polos no solo congregan en conjunto un porcentaje elevadísimo de la producción mundial y del cambio tecnológico, sino que además cada uno de ellos exhibe un alto grado de complementariedad productiva interna. A la vez, se registra entre ellos un considerable intercambio comercial y de inversiones. El resto del mundo tropieza con sólidas barreras de entrada, debido a dos factores principales. Por una parte, las economías de aglomeración, que subrayan la tendencia hacia la concentración del aprendizaje tecnológico y de la innovación en un reducido número de lugares que aglutinan un conjunto de capacidades relacionadas con la tecnología (Lall, 2003). Por otra parte, las innovaciones tecnológicas exhiben dependencia de la trayectoria previa (*path dependency*), es decir, las innovaciones tienden a surgir a partir de las capacidades ya existentes en determinadas localizaciones (Farfán, 2005). La concentración del gasto en investigación y desarrollo en los tres polos es muy elevada, pues supera el 90% del total mundial, como se indica en el gráfico I.1. Entre 1990-1995 y 2000-2003, Asia y el Pacífico aumentó su participación a expensas de la Unión Europea, sobre todo debido al crecimiento del gasto en China, que elevó su participación casi 5 puntos porcentuales entre ambos períodos.

Esto tiene claras consecuencias para el resto de los países en desarrollo que, de alguna manera, están fuera del juego de la creciente integración productiva y generación de innovaciones. Además, estos países están castigados por la estructura arancelaria y otros mecanismos de protección establecidos por esos polos que perjudican los bienes primarios, en especial los bienes más elaborados, que resultan directamente afectados por el escalonamiento arancelario (CEPAL, 2006a). A lo anterior cabría agregar las notables diferencias que se observan en relación con el acceso y costo financiero dentro de los polos y fuera de ellos.

⁶ Este índice se define como el cociente entre la participación del comercio intrarregional y la del comercio mundial en esa región, sobre la base de las cifras de exportación. Un coeficiente más alto indica mayor dependencia del comercio intrarregional (CEPAL, 2007a).

Gráfico I.1
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO, POR REGIONES
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT); y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Main Science and Technology Indicators*, París, varios años.

Para completar este panorama global, cabe hacer dos consideraciones adicionales. En primer lugar, para los países en desarrollo los episodios de éxito y de colapso en materia de crecimiento económico tienden a agruparse en períodos específicos. Ello implica que el ciclo global de desarrollo incide en las trayectorias a mediano plazo de estos países. A lo anterior, cabría agregar los denominados “efectos de vecindario”, que pueden beneficiar o castigar a un determinado país puramente en razón de su ubicación en una región que está experimentando éxitos o colapsos, más allá de los méritos de su propio desempeño (Ocampo y Parra, 2007).

En segundo lugar, después de los años setenta, se aprecia una distinción cada vez mayor entre países ganadores y perdedores en el mundo en desarrollo. Es decir, la dispersión de las tasas de crecimiento del producto por habitante en el mundo en desarrollo aumentan significativamente (véase el recuadro I.1).

Ambos factores indicarían que, si bien el ciclo de desarrollo global, así como los efectos de vecindario, afectan el crecimiento de los países en desarrollo, y los últimos cinco años han sido una muestra de ello, las políticas nacionales son relevantes. Sin ellas sería imposible explicar las dinámicas diferenciadas entre países ganadores y perdedores. De hecho, aquellas políticas internas orientadas a la dinámica a corto plazo inciden decisivamente en los mecanismos de transmisión hacia cada economía de los ciclos del desarrollo global. Asimismo, las políticas nacionales que buscan afectar a los determinantes a largo plazo del crecimiento, también coadyuvan a explicar por qué algunas economías han sido capaces de obtener mayores beneficios en las fases expansivas y de mitigar, y a veces evitar, el colapso del crecimiento en las fases recesivas del ciclo de desarrollo global. Si bien los factores internacionales y regionales, junto con las políticas nacionales, son contingentes a las circunstancias que caracterizan a un determinado período, su efecto conjunto tiene consecuencias para el desarrollo a largo plazo. En el mismo sentido, es preciso tener en cuenta lo señalado hace tiempo por la CEPAL y por la escuela estructuralista latinoamericana acerca de que la dinámica de la estructura productiva, así como los patrones de inserción internacional, importan para el desempeño a largo plazo, tema que se abordará en detalle más adelante (sección B).

Recuadro I.1

LA DISPERSIÓN DE LAS TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR HABITANTE EN EL MUNDO EN DESARROLLO

La desviación estándar del producto por habitante en el mundo en desarrollo en el período 1990-2006 prácticamente duplica la registrada entre 1950 y 1973 (véase el cuadro). Este fenómeno ha sido particularmente intenso en el Oriente medio, África, Asia y el Pacífico y Asia oriental, mientras que fue más tenue en América Latina y el Caribe y Asia meridional.

CRECIMIENTO ECONÓMICO: VARIACIÓN DEL DESEMPEÑO DENTRO DE CADA REGIÓN^a

	1950-1973	1973-1990	1990-1998	1998-2006
OCDE	1,5	1,2	1,2	1,1
141 países	1,8	2,6	3,4	3,2
Países en desarrollo ^b	1,7	2,6	3,4	3,2
América Latina	1,4	1,5	2,2	2,0
Asia y el Pacífico y Asia oriental	1,6	2,1	4,2	2,9
Asia meridional	0,8	1,4	1,9	1,4
África	1,6	2,1	3,4	3,2
Oriente medio	2,2	4,3	4,0	4,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de A. Maddison, *Contours of the World Economy 1-2030 AD-Essays in Macro-Economic History*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

^a Desviación estándar del crecimiento del PIB por habitante en cada región, en dólares PPA (paridad de poder adquisitivo) de 1990.

^b Corresponde a los 141 países menos Japón y República de Corea.

El efecto acumulado de las diferencias de desempeño de países ganadores y perdedores se pone de manifiesto en la ampliación de las disparidades del producto por habitante entre países y regiones del mundo en desarrollo. En efecto, la disparidad total para el conjunto de los países en desarrollo, medida por el índice de Theil, aumentó progresivamente, de 0,24 en 1960 a 0,27 en 1980 y a 0,31 en 2000 (Naciones Unidas, 2006).^a

Sin embargo, es mucho más significativo el desglose de la disparidad total que permite el referido índice en dos efectos: uno, la disparidad entre regiones del mundo en desarrollo y otro, la que se observa entre los países de cada región. Así, el porcentaje de la disparidad total que se atribuye a las diferencias entre los países de cada región se elevó sistemáticamente: de un 30% en 1960 a un 36% en 1980 y a un 62% en 2000.^b Cabe destacar, en particular, el notable incremento del índice entre 1980 y 2000, cuando el porcentaje casi se duplicó, en el marco de una creciente disparidad total (Naciones Unidas, 2006).^c Esta distinción alerta, como se analiza más abajo, sobre la importancia de examinar las importantes diferencias entre los países en desarrollo, pues similares condiciones externas extrarregionales han conducido a resultados nacionales muy diversos.

Asimismo, es preciso tener en cuenta lo señalado por Palma (2006), en el sentido de que el ordenamiento de los países en desarrollo según su tasa de crecimiento por habitante es muy variable de un período a otro. En otras palabras, aunque hay una amplia dispersión de las tasas de crecimiento, no siempre son los mismos países quienes lideran el conjunto, según permiten inferir los bajos valores del índice de correlación de rango entre diferentes períodos.^d

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

^a El índice de Theil sirve para comparar la participación de cada país en el producto mundial con su participación en la población total, ponderados por la población. El valor del índice está acotado entre cero (no hay disparidad) y $\log N$ (cuando la disparidad es máxima), donde N es el número de países. La fuente original de los datos es Maddison (2001) y las regiones son las indicadas en dicho trabajo.

^b Si se incluye China, dichos porcentajes cambian a un 19% en 1960, a un 26% en 1980 y a un 65% en 2000. Es decir, el efecto de China en el proceso de diferenciación regional es muy considerable debido al peso de su población.

^c En cada año, el complemento de la respectiva cifra corresponde al porcentaje atribuible a la disparidad entre las regiones del mundo en desarrollo: un 70% en 1960, un 64% en 1980 y un 38% en 2000.

^d El cálculo del índice de correlación de rango de Spearman para 110 países en desarrollo arroja los siguientes valores, correspondientes a las tasas de crecimiento medio, según pares de períodos: 1950-1973 frente a 1973-1990: 0,11; 1973-1990 frente a 1990-1998: 0,39; y 1990-1998 frente a 1998-2006: 0,27.

En el marco de esta evolución a largo plazo, América Latina y el Caribe muestra algunos rasgos particulares. Primero, la región se incorporó tempranamente a la internacionalización de la economía mundial, sobre todo a partir de la revolución del transporte, ocurrida en la segunda mitad del siglo XIX y que facilitó la globalización de los recursos naturales (Gerchunoff y Llach, 1998). En consecuencia, desde las fases iniciales de dicho proceso, América Latina y el Caribe conformó, junto con los países de Europa central y oriental, el grupo de países de ingreso medio, al que se unieron posteriormente algunos países asiáticos.

Segundo, si bien la brecha del producto por habitante en relación con la región más desarrollada del mundo se amplió entre 1820 y 1870, se estabilizó desde entonces por un largo período. De hecho, se mantuvo estable durante algo más de un siglo, entre un 27% y un 29% (véase nuevamente el cuadro I.1, panel B). Recién a partir de 1980 se acentúa el rezago de América Latina y el Caribe respecto del mundo desarrollado, principalmente a raíz de la crisis de la deuda. Además, la recuperación posterior a la década perdida de 1980 fue frustrante. Como ha señalado la CEPAL en diversos estudios (véase CEPAL, 2002 y 2004a; y Ocampo y Martín, 2003b), este hecho se reflejó en un crecimiento relativamente bajo y volátil en los años noventa, después de la generalización a prácticamente toda la región del programa de reformas económicas iniciado en algunos países a mediados de la década de 1970.

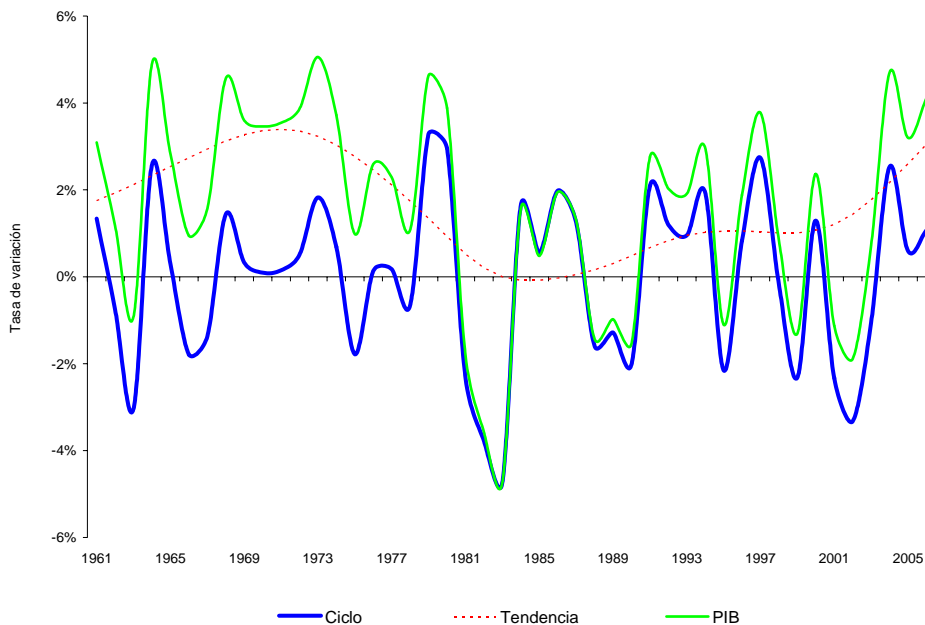
Tercero, el desempeño global de la región a largo plazo admite episodios muy diferenciados por países y períodos. Entre los más importantes se cuentan los períodos de rápido crecimiento de los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, el de Cuba durante el primer cuarto del siglo XX y los de Brasil, Colombia y México a lo largo de algunas décadas en la segunda mitad del siglo XX. Hasta los años setenta la historia de la región podría resumirse como un caso de estabilización en una posición intermedia en el concierto mundial y de “convergencias truncadas” individuales, más que de divergencia sostenida con los países desarrollados y con otros países en desarrollo. Sin embargo, algunos de los países más pobres sí han registrado una situación de deterioro más temprana y sostenida. No obstante, en el conjunto de la región, el quiebre de tendencia más importante se produjo al comienzo de los años ochenta y, por lo tanto, merece atención especial. Esta característica general de las últimas décadas reconoce algunas pocas excepciones. En efecto, mientras solo tres países de la región convergieron entre 1980 y 2006 (Chile, República Dominicana y Trinidad y Tabago), siete lo hicieron entre 1990 y 2006.⁷

América Latina y el Caribe no solo se caracteriza por un bajo crecimiento en todo el cuarto de siglo que precedió al auge iniciado en 2004, sino también por una elevada volatilidad real. En efecto, su tasa de crecimiento del producto por habitante es la más volátil de todas las regiones en desarrollo, con la excepción de África subsahariana. Otra manera de apreciar el mismo fenómeno es que, a diferencia de las dos décadas previas, entre 1980 y 2006 se registró una casi nula correlación entre las tasas de crecimiento del producto por habitante y su componente de tendencia. Es decir, América Latina y el Caribe es la única región en la que la variación del producto obedece casi exclusivamente al componente cíclico (Titelman, Pérez-Caldentey y Minzer, 2008). La evolución del PIB en la región, así como su desglose en los componentes de tendencia y ciclo, se aprecian en el gráfico I.2.

La casi nula relevancia del componente de tendencia para explicar la evolución efectiva del producto entre 1980 y 2006 en América Latina y el Caribe puede atribuirse a dos causas: la debilidad de los factores estructurales que determinan el crecimiento de tendencia del producto y la gran magnitud de los choques externos que recibió la región en el período, dada su baja capacidad de absorberlos.

⁷ A los tres mencionados se agregan Argentina, Costa Rica, Panamá y Perú.

Gráfico I.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PIB, TENDENCIA Y CICLO, 1960-2006



Fuente: D. Titelman, E. Pérez-Caldentey y R. Minzer, “Una comparación de la dinámica e impactos de los choques de términos de intercambio y financieros en América Latina 1980-2006”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008, inédito.

En varios trabajos se ha señalado el papel determinante de los choques externos en la volatilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe.⁸ A su vez, esta volatilidad ha tenido un fuerte impacto negativo en el crecimiento a través de distintos canales, entre los que se destaca el relacionado con la inversión (Fanelli, 2008b).⁹ Por su parte, si bien la importancia relativa de los choques reales y financieros ha cambiado con el tiempo, no puede desconocerse que estos últimos han sido los más relevantes en los años ochenta y noventa (véase el capítulo II, sección A).

Finalmente, más allá de las características del ciclo de desarrollo global y de la volatilidad, hay factores estructurales que han limitado el crecimiento de la región en las últimas décadas. En este sentido, es preciso tener en cuenta lo señalado precozmente por la CEPAL acerca de que la dinámica de la estructura productiva, así como los patrones de inserción internacional, importan para el desempeño a largo plazo. Por ello es esencial la conjunción de las políticas internas orientadas a la dinámica de corto plazo, para el manejo de los mecanismos de transmisión hacia cada economía de los ciclos del desarrollo global, con las políticas que buscan afectar a los determinantes a largo plazo y que impulsen la transformación productiva, tales como el fomento a la innovación y el cambio tecnológico, el fortalecimiento de las instituciones y la acumulación de capital humano en cantidad y calidad. A ello es necesario agregar la necesidad de una presencia más activa en las redes globales de valor, la importancia de lograr progresos en la integración de los mercados regionales y de las cadenas productivas y la necesidad de formalizar y ejecutar estrategias que permitan reforzar la infraestructura institucional y la cooperación público-privada. Sin avances en estas áreas, que se discuten en los distintos capítulos de este documento, será difícil conseguir tasas elevadas y estables de crecimiento y conciliar el crecimiento con avances en materia de equidad y cohesión social.

⁸ Véanse Ocampo (2003) y (2001); Ffrench-Davis (2005a); Izquierdo, Romero y Talvi (2007); Osterholm y Zettelmeyer (2007).

⁹ La volatilidad también puede incidir sobre otros determinantes del crecimiento como el desarrollo financiero, la acumulación de capital humano, la calidad de las instituciones y la distribución del ingreso (Fanelli, 2008a).

B. Crecimiento económico y transformación productiva

En el análisis anterior se pusieron de manifiesto varios rasgos sobresalientes de las experiencias de crecimiento de América Latina y el Caribe en una perspectiva de largo plazo. Una de las características principales es la influencia del ciclo de desarrollo global que repercute sobre las regiones del mundo en desarrollo. En dicho contexto, las economías de América Latina y el Caribe han mostrado numerosas instancias en las que se suceden fases de intensa expansión y otras de lento crecimiento, con transiciones asociadas ya sea a acontecimientos externos o a factores locales. Al mismo tiempo, no obstante los rasgos comunes de la evolución económica, reflejo de impulsos internacionales, destaca la diversidad de comportamientos según el país y el período, lo que implica que, más allá de la influencia del contexto externo, las condiciones y estrategias de desarrollo nacionales son relevantes desde la óptica del crecimiento.

Por otra parte, en el mundo se han producido impresionantes transformaciones de economías que en pocas generaciones transitaron desde la pobreza a la prosperidad, así como también varios casos de países que no alcanzaron un dinamismo económico sostenido o que directamente se estancaron. Estas observaciones se corresponden con los trabajos de naturaleza econométrica que, más allá de la dificultad para obtener resultados precisos dada la complejidad de los fenómenos de que se trata (Levine y Renelt, 1992; Pack, 1994; Brock y Durlauf, 2001), tienden a coincidir en que no se observan convergencias absolutas en los niveles de ingreso entre países y que tampoco hay signos de disminuciones significativas en la dispersión internacional del producto por habitante (véase, por ejemplo, Sala-i-Martin, 2002).¹⁰

En conjunto, según se aprecia, el crecimiento económico no se produce de manera automática y gradual, sino que pone en juego una diversidad de elementos y mecanismos vinculados a la movilización de recursos destinados a la acumulación, a los principios y procesos que regulan su asignación y a las características sociales e institucionales que constituyen el marco de motivaciones e incentivos para los comportamientos de los agentes.

1. La diversificación de la estructura productiva y el cambio técnico

La evolución del pensamiento sobre cambio estructural y crecimiento tiene su origen en el período que Krugman (1992) denomina los años de la alta teoría del desarrollo. Aquí se incluyen autores como Prebisch (1949), Hirschman (1958), Myrdal (1956), Nurkse (1953) y Lewis (1953), entre otros. Si bien estos autores diferían entre sí en algunos aspectos, tenían en común la percepción de que las economías en desarrollo mostraban diferencias importantes en su estructura productiva con respecto a las desarrolladas y que ello impactaba sobre las posibilidades de crecimiento. Ejemplo de ello son las características de su sector externo (sumamente dependiente de algunos pocos productos primarios), su relativo atraso tecnológico y la presencia de un vasto sector de subsistencia que presionaba hacia abajo los salarios y los precios de los productos exportados. Por lo tanto, el desarrollo económico era visto como un proceso en que la economía alcanzaba un grado creciente de diversificación y en que la mano de obra se ocupaba, en proporción cada vez mayor, en las actividades industriales, donde la productividad era más alta. El desarrollo respondía a la creación de encadenamientos sectoriales hacia atrás y hacia adelante, basados en procesos acumulativos y en estímulos generados por recurrentes desequilibrios intersectoriales (Hirschman, 1958).

¹⁰ No obstante, tienden a registrarse procesos de convergencia condicional, entre países que comparten ciertos rasgos determinantes; tal sería el caso de las economías de la OCDE (véase la sección A). Por otro lado, si se consideran las disparidades de ingresos por habitante ponderados por la población de cada país, el extraordinario crecimiento de las economías de China e India en los últimos decenios han contribuido a reducir el grado de desigualdad mundial (véase al respecto Sala-i-Martin, 2002; Bourguignon y Morrison, 2002).

En los mismos años la literatura sobre crecimiento y desarrollo alude a la importancia de los retornos crecientes a escala y las externalidades en el despegue económico y la industrialización (Furtado, 1956; Rosenstein-Rodan, 1961). Sea por factores ligados a la distribución del ingreso o relacionados con externalidades tecnológicas, se atribuye a las características de la estructura productiva un papel fundamental en el impulso al aprendizaje y el desarrollo económico. Puede decirse que los retornos crecientes fueron una de las principales preocupaciones de los pioneros del desarrollo, como Prebisch, Rosenstein-Rodan y Hirschman (Ray, 2004; Arthur, 1994). Hay complementariedades tecnológicas y productivas que requieren un cierto grado de diversificación de la estructura, sin el cual el desarrollo no es posible.

De especial relevancia en la literatura relacionada con el papel de la transformación productiva en el proceso de desarrollo es el papel de la diversificación productiva en el proceso de innovación. En este sentido, en los modelos de crecimiento los esfuerzos estuvieron dirigidos a identificar procesos endógenos capaces de contrarrestar los rendimientos decrecientes que harían converger al sistema a un estado estacionario, en el que el producto por habitante se estancaría finalmente, a menos que existiera un continuo progreso tecnológico generado de forma exógena (Solow, 1956; Swan, 1956; véase también Mankiw, Romer y Weil, 1992).¹¹ Los mecanismos contemplados en la abundante literatura relacionada con los factores endógenos han sido de diverso tipo, con énfasis en la acumulación de recursos físicos, en la formación de capital humano, o en la diversificación o el aumento de la calidad del conjunto de los insumos empleados en la producción y de los bienes finales (Acemoglu, 2007; Barro y Sala-i-Martin, 1999).

De estas distintas variantes de los modelos de crecimiento endógeno, interesa destacar una línea de argumentación, que hace hincapié en las innovaciones capaces de ocasionar incrementos generalizados de la productividad mediante la puesta en el mercado de una creciente diversidad de insumos y maquinarias, que amplía las oportunidades de producción. A su vez, esa variedad sería generada por la actividad de empresarios motivados por las rentas obtenibles de la introducción de un nuevo bien. Como hipótesis básica, la innovación se manifiesta en una mercancía en cuya comercialización el inventor o descubridor tiene poder de mercado pero, como subproducto (incidental para el empresario) de la actividad innovadora se realiza un aporte al acervo general de conocimientos que queda disponible para el uso de los demás agentes (Romer, 1990). En este esquema se destacan las innovaciones de proceso en la elaboración de los bienes finales y otras formulaciones se concentran en la aparición de nuevos productos, también resultado de la acción de empresarios que operan en condiciones de competencia imperfecta (Grossman y Helpman, 1991a y 1991b).¹²

Con una diferente aproximación analítica, también se ha señalado que la incorporación de bienes adicionales a la producción puede operar compensando los rendimientos decrecientes del “aprendizaje por la experiencia” en los bienes existentes (Stokey, 1988; Young, 1991; Ventura, 1997). La reflexión acerca del papel de las innovaciones ha encontrado aplicación en teorías recientes referidas a los procesos de ampliación de las exportaciones por vías extensivas e intensivas (Hummels y Klenow, 2005).

Mientras que en ciertos casos se ha destacado la diversificación del conjunto de bienes, intermedios o finales, como característica de los procesos de crecimiento, en otros se ha asociado sobre todo al cambio tecnológico con movimientos a lo largo de “escalas de calidad” (*quality ladders*) en los que nuevos bienes mejoran y reemplazan a los existentes (véase, por ejemplo, Aghion y Howitt, 1992 y 1998). Estos argumentos de “innovación competitiva” (Acemoglu, 2007)

¹¹ El carácter exógeno del progreso tecnológico (al modo de un efecto proveniente de una “caja negra”) es, obviamente, un elemento indeseable de esos esquemas de análisis. En palabras de Kenneth Arrow ...un enfoque del crecimiento económico que depende en tan gran medida de una variable exógena —por no hablar de la cantidad de conocimiento, muy difícil de medir— es sin duda insatisfactorio desde el punto de vista intelectual. Desde una perspectiva cuantitativa y empírica, una de las variables explicativas del modelo es el tiempo. Ahora bien, por más necesaria que sea en la práctica, los pronósticos de tendencias son una mera confesión de ignorancia y, lo que es peor desde un punto de vista práctico, no se trata de variable de política económica (Arrow, 1962, p. 155).

¹² Otras escuelas de pensamiento también contribuyeron durante ese período al renovado énfasis en la innovación como factor endógeno de crecimiento (Nelson y Winter, 1982 y Dosi, Pavitt y Soete, 1990).

están vinculados con la moderna teoría de la organización industrial y evocan la noción de destrucción creativa propuesta por Schumpeter (1934). Las formulaciones tienen distintas variantes en cuanto a la naturaleza incremental o acumulativa de las innovaciones, a los mecanismos de desplazamiento o descreme del mercado y a los comportamientos de bloqueo o disuasión, que influyen sobre las estructuras de mercado resultantes (véase Barro y Sala-i-Martin, 1999; Aghion y Howitt, 2005; Acemoglu, 2007).

Los modelos de este conjunto están dirigidos a los fenómenos de entrada y salida de empresas y los conflictos de interés correspondientes que pueden ser concomitantes del crecimiento y repercutir en la economía política de esos procesos. Asimismo se admite allí una dicotomía entre innovaciones que desplazan la frontera tecnológica global y otras que permiten asimilar técnicas y procedimientos existentes en el mundo pero todavía no aprovechados en el ámbito local (*catch up*). Esta distinción (véase, por ejemplo, Aghion y Howitt, 2005) es en especial relevante para economías que no integran el grupo de líderes en productividad y avance tecnológico (para una formulación temprana véase Gerschenkron, 1962).¹³ Así también, la existencia de caminos alternativos en la innovación tecnológica y la generación de mejoras en la variedad y calidad de los bienes elaborados en una economía plantea preguntas sobre la identificación concreta de oportunidades para diferentes disponibilidades de recursos y condiciones de los mercados internacionales. En todo caso, las políticas públicas y los requerimientos institucionales a efectos de inducir y sostener procesos de innovación dependerían de la distancia del país respecto de la frontera tecnológica.¹⁴

En términos generales, los últimos trabajos sobre modelos de crecimiento se concentran en los fenómenos de incremento de la intensidad tecnológica de los procesos productivos y de ampliación de la variedad de insumos y productos, pero de un modo simétrico entre distintas categorías de bienes, sin destacar el cometido específico que, en distintos momentos y circunstancias, ciertos productos y actividades parecen tener como inductores y propagadores del progreso tecnológico.

Como ya se mencionó, la visión de que el proceso de generación y difusión del cambio tecnológico se asocia estrechamente con cambios en la estructura productiva tiene una larga tradición en el análisis del desarrollo y sobre todo en el pensamiento de la CEPAL (véase una revisión reciente en Bielschowsky, 2007). Sin embargo, desde esta perspectiva, la configuración de productos y factores corporiza la trayectoria de acumulación de objetos, conocimientos y capacidades y, al mismo tiempo, abre o condiciona las oportunidades hacia adelante, es decir, los sectores o actividades hacia los que se diversifica la estructura productiva son relevantes para el crecimiento futuro (véanse Prebisch, 1949 y 1964; Kaldor, 1967; Furtado, 1979; Pinto 1979a y b).¹⁵

Últimamente se han retomado los argumentos en esa dirección, en especial gracias a observaciones empíricas de las diferentes composiciones de las canastas de bienes exportados por países con distintos niveles de ingreso y de los cambios en la estructura de exportaciones a lo largo de senderos de crecimiento (Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann, 2007; Hwang, 2007).

Según estos análisis, las trayectorias de incremento del ingreso agregado son concomitantes de la diversificación y el aumento de la calidad y sofisticación de los productos exportados y, por lo tanto, de los bienes en cuyos mercados internacionales muestran capacidad de competencia las

¹³ El desarrollo de innovaciones de frontera parece sujeto a efectos umbral (una instancia de las no linealidades a que se hace referencia más adelante). Desde el punto de vista empírico, se ha visto (Klinger y Lederman, 2006) que la generación de inventos (indicados por patentes) se observa en países con productos por habitante superiores a un nivel mínimo (de unos 7.000 dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA) a precios de 1995) y que por debajo de esos valores predomina la adopción de innovaciones incorporadas a bienes de capital u obtenidas a través de licencias o imitación. América Latina muestra un volumen de descubrimientos inferior al que correspondería a sus niveles de ingreso (CAF, 2006).

¹⁴ Este sería el caso también para economías comparativamente avanzadas. Por ejemplo, el análisis de políticas de innovación en la Unión Europea efectuado por Aghion y Howitt (2005) concluye en la necesidad de reformas en los sistemas de incentivos y en los marcos institucionales a efectos de impulsar desplazamientos de la frontera tecnológica global.

¹⁵ Véanse elaboraciones posteriores en CEPAL (1990 y 2004a); Fajnzylber (1983 y 1990) y Ocampo (2005a).

empresas que operan en el país. Asimismo reaparece aquí el énfasis sobre las especificidades sectoriales del progreso tecnológico y sobre el dinamismo diferencial de ciertas actividades en cuanto a la generación de innovaciones.

Siguiendo la línea que destaca la importancia de la estructura productiva en el proceso de innovación y crecimiento, en este documento el énfasis está puesto en analizar en qué medida las características de la estructura productiva, las distintas categorías de bienes y firmas y la organización de la producción generan heterogeneidades en los procesos de aprendizaje tecnológico (véase el capítulo V).

2. Políticas de crecimiento económico: disyuntivas y algunos criterios generales

Tal como se reseñó previamente, se observan una variedad de efectos relevantes para entender los procesos de crecimiento económico y para actuar en consecuencia. Al mismo tiempo, como cabe en la lógica de la investigación, cada esquema analítico se concentra en un subconjunto de mecanismos cuyas repercusiones se exploran, abstrayendo de las interacciones con otros igualmente plausibles y, por otra parte, de las condiciones que pueden modular la intensidad de sus efectos sobre los rasgos de comportamiento y entorno institucional, por ejemplo. En general, los modelos de crecimiento económico buscan racionalizar senderos de expansión gradual y continua en los que un mecanismo dado da cuenta de toda la dinámica desde el principio al fin. Esas simplificaciones, útiles y necesarias en la elaboración analítica, no deben hacer olvidar que en la realidad tiende a prevalecer la evolución no lineal y, por lo tanto, las formas del crecimiento económico están determinadas por parámetros de validez solo local. Por eso, si bien seguramente hay principios y proposiciones básicas que se aplican al conjunto de los procesos de crecimiento económico, no existe un “modelo general” (o una representación econométrica) que aporte coeficientes precisos y confiables para todo el rango de instancias posibles. Al mismo tiempo, si se considera el conjunto de mecanismos potencialmente operativos, las consecuencias de política económica difieren según se ponga el énfasis en uno u otro. Por lo tanto, interesa en especial la búsqueda de las oportunidades y restricciones aplicables a casos concretos.

La existencia de una dotación dada de recursos, en magnitud y composición, como punto de partida ineludible significa que, necesariamente, las características del crecimiento alcanzable sean parte de un proceso histórico, es decir, sean dependientes de la trayectoria (*path-dependent*). Por otra parte, la asignación de bienes y trabajo presentes a efectos de generar producción futura se materializa de manera práctica en objetos tangibles de distinta naturaleza y en habilidades y conocimientos específicos de las personas. De una forma u otra, los incrementos de la capacidad de producción implican la acumulación de recursos de características y funciones diferenciadas. Los costos de oportunidad generados en cada instancia definen disyuntivas entre aplicaciones alternativas. En este sentido, las decisiones que llevan al crecimiento comportan la elección entre opciones y prioridades en cada economía en particular, según las restricciones y preferencias del caso (véase Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005). La presencia de disyuntivas se aprecia también entre orientaciones generales de las estrategias de crecimiento económico (como especialización o diversificación, flexibilidad o mantenimiento de una dirección productiva definida, exploración de nuevas oportunidades o explotación de las que están vigentes) y entre modalidades e instrumentos de política económica.

Reconociendo esta complejidad, parece posible dirigir la atención a ciertos rasgos del proceso de crecimiento económico y los respectivos criterios de política, desde una perspectiva de la región. En el conjunto de cuestiones que se plantean, surgen de manera destacada tres aspectos interconectados: la intensidad de la acumulación de capital, vinculada con la magnitud cuantitativa de la tasa de inversión; la cantidad y efectividad de los recursos destinados a generar y utilizar innovaciones productivas, y las modificaciones de la estructura de producción que acompañan y potencian al crecimiento de las capacidades humanas, físicas y tecnológicas.

a) Niveles sostenidos de inversión y ahorro

Tanto en el análisis económico como en la evidencia empírica se advierte que la acumulación de capital físico no basta por sí sola para establecer un sendero de crecimiento económico. La importancia relativa de los efectos tecnológicos “incorporados” a las maquinarias presumiblemente sería variable a lo largo del proceso de crecimiento, con tendencia a declinar a medida que la economía evoluciona en su capacidad para generar nuevo conocimiento productivo. Por otra parte, los altos niveles de inversión física bien pueden implicar rendimientos decrecientes o directamente asociarse a un uso inapropiado de recursos.¹⁶ Sin embargo, al margen de su contribución directa a la capacidad de producción, las inversiones actúan como vehículos de progreso tecnológico y potencian los retornos de la educación y la innovación. Parece difícil que se consolide un proceso de crecimiento y transformación económica sin la incorporación de un flujo considerable de equipos e instalaciones productivas (véase el capítulo II).

Uno de los requisitos elementales para alcanzar altas tasas de inversión es la predisposición de los agentes a definir planes y dedicar recursos con horizontes temporales más o menos largos. Esto vale también para las decisiones asociadas a la formación de capital humano y a la innovación que, a veces, producen efectos extendidos en varias décadas. Es decir que, como proposición general, la “visión futura” de los agentes productivos y, en especial, de los grupos que poseen y controlan grandes cantidades de recursos parece una condición básica para generar los factores inductores del crecimiento económico. Algo similar ocurre con la oferta de ahorro: las sociedades en las que los segmentos con capacidad de ahorro (sectores públicos y grupos de altos ingresos) son “impacientes” (sea por características de comportamiento o porque la incertidumbre determina sesgos hacia el presente) están constreñidas a limitar su acumulación o a depender del endeudamiento, con los problemas y riesgos bien conocidos en la región.¹⁷

Por cierto, en la promoción de conductas orientadas al crecimiento interesa sobre todo que la evolución macroeconómica mantenga niveles elevados de utilización de la capacidad. En general, aun para actividades que participan intensamente en el comercio exterior, la situación y perspectivas del mercado interno tienen una función significativa en las decisiones, especialmente en las economías de mayor tamaño.¹⁸ Es indudable que las expectativas de una demanda creciente son un incentivo crucial para la realización de inversiones y, luego de períodos de contracción cíclica, es posible que los planes de inversión queden a la zaga de las señales de reanimación del consumo. Por otra parte, bien puede verificarse una causalidad desde los incrementos de ingresos hacia el ahorro (véase, por ejemplo, Rodrik, 1998).

En cualquier caso, la acumulación de activos netos de una economía depende de la predisposición de los residentes a distraer recursos del consumo inmediato. El ahorro externo puede contribuir en gran medida a la formación de capital y evitar presiones excesivas sobre los niveles corrientes de gasto. Sin embargo, no debería esperarse que el crédito internacional constituya una parte principal del financiamiento de la inversión agregada y sería riesgoso que así fuera: se ha verificado en distintas

¹⁶ Véase Easterly (2001) y Restuccia (2007), donde se exponen argumentos que destacan el efecto de las distorsiones en la asignación del capital físico. De todos modos, la posibilidad de que haya aplicaciones poco productivas de recursos existiría también para emprendimientos con uso intensivo de otros factores. Por eso, el cuidado de la calidad de las inversiones sería un requisito general, cualesquiera fueran las características sectoriales o factoriales del crecimiento.

¹⁷ La inquietud por los niveles de ahorro es tradicional en la región, propensa a conductas que conllevan gastos a cuenta de crecimientos futuros de ingresos que a veces no se materializan. Véase Prebisch (1944) con relación a la Argentina: “La inversión (...) permitirá aumentar la eficiencia de la producción y la cantidad de bienes y servicios, o sea la cantidad de réditos netos del país. Sin ello no será posible lograr la progresiva elevación del nivel de vida. Lejos de ver para nuestro país en el futuro inmediato un problema de exceso de ahorro, veo con gran preocupación un problema de falta de ahorro propio que nos lleve a tener que importar ahorro extranjero en cantidades excesivas.” Es conocido su argumento acerca del posible efecto negativo de las aspiraciones de consumo de los sectores de altos ingresos sobre la inversión y el crecimiento: “En consecuencia, se necesita realizar una enorme acumulación de capital. (...) La formación de capital tiene que luchar contra una tendencia muy marcada hacia ciertas modalidades de consumo, que muchas veces resultan incompatibles con un alto grado de capitalización. (...) El ahorro significa dejar de consumir y, por tanto, es incompatible con ciertas formas peculiares de consumo en grupos con ingresos relativamente altos” (Prebisch, 1949).

¹⁸ Véase un análisis de la relevancia en la evolución de la economía de las actividades orientadas a la demanda local en Ffrench-Davis (2005b).

ocasiones en la región que las economías con grandes requerimientos de fondos externos están particularmente sujetas a los vaivenes de una oferta de recursos que tiende a comportarse de modo altamente procíclico (CEPAL, 1995 y 2004a). Por su parte, el mantenimiento de holguras en las restricciones de presupuesto, públicas y privadas, es un instrumento de prevención de ajustes contractivos de la producción y demanda interna. No obstante, debido a propensiones propias y también a las actitudes de los organismos internacionales de crédito, tradicionalmente los países de América Latina y el Caribe no han tendido a intensificar el esfuerzo de ahorro interno en períodos de ingresos de capitales externos relativamente altos.

Las consideraciones macroeconómicas subrayan la importancia del volumen cuantitativo de las exportaciones como medio de generación de ingresos para sostener la demanda interna, proveer (si existen canales apropiados) fondos para financiar la inversión y solventar la capacidad para importar con recursos propios (véase Thirlwall, 2003). Al mismo tiempo, como se señala en el capítulo siguiente, las exportaciones pueden ser un canal importante de efectos de aprendizaje e innovación, asociados con los requerimientos de competitividad que genera la participación en mercados internacionales (véase CEPAL, 2004a).

b) Innovación, según condiciones locales

La innovación es un elemento clave para incrementar la efectividad de los recursos existentes y por ende, promover el crecimiento económico. Al mismo tiempo, como se aplica a cualquier proyecto de inversión, el rendimiento de los recursos utilizados en distintas actividades de creación, difusión y utilización de conocimientos dependerá de la estructura y condiciones de la economía.

La posición inicial de la economía influirá de manera especial sobre los mecanismos principales del progreso tecnológico. Como se vio, una secuencia estilizada (que, como tal, seguramente conoce excepciones) podría ser la incorporación de nuevos bienes y procedimientos de producción por medio de la inversión en equipos de generación reciente (probablemente importados), de ciertas formas de inversión extranjera y de la compra de licencias o patentes; después la introducción de adaptaciones y mejoras mediante imitación o modificaciones en el margen de productos o procesos; y finalmente, la puesta en producción de innovaciones en la frontera tecnológica global. En una progresión de este tipo, que es propia de cada país, irían variando los mecanismos operativos, los actores principales y las políticas correspondientes. Como sostiene la CEPAL (1990, p. 73), “las oportunidades y obstáculos tecnológicos, las experiencias y habilidades adquiridas por individuos y organizaciones, como asimismo, las capacidades y la experiencia que fluyen de una actividad económica a otra, tienden a establecer un contexto que, por una parte, es específico en cada país, región o incluso empresa y que, por otra, constituye un ingrediente fundamental del proceso de innovación”.

Configurar una tendencia de crecimiento sostenido significa que los comportamientos, públicos y privados, se adapten a un entorno que requiere adaptaciones y cambios de marcha. Una vez tomada una iniciativa, la propia evolución puede determinar que se amplíen y propaguen las oportunidades siguiendo esa vía, o que se manifiesten rendimientos decrecientes y trabas a los avances en la dirección prevista. En consecuencia, sobre todo será importante que existan márgenes de flexibilidad para profundizar las apuestas o ensayar rumbos alternativos. Esto destaca la relevancia de desarrollar capacidades de índole general, que permitan una exploración continuada de posibilidades y alternativas. Por otra parte, los procesos de desarrollo conllevan en general heterogeneidades en los ritmos y modalidades de avance de los diferentes segmentos y regiones. En consecuencia, un tema especialmente complejo es identificar los comportamientos y definir las políticas públicas que induzcan la difusión del crecimiento y del progreso tecnológico en el conjunto de la economía manteniendo los incentivos sobre las áreas dinámicas.

En particular, si bien en los países en desarrollo la innovación dentro de la frontera tiene un papel clave en el proceso de transformación productiva, será difícil pasar de la adopción a la

adaptación y finalmente a la creación si no se generan capacidades en las distintas etapas. Por lo tanto, los países de la región deben estimular la creación de capacidades, en términos de recursos humanos e instituciones, referidas a la investigación y el aprendizaje tecnológico dentro y fuera de las empresas en las diferentes fases del desarrollo de cada país.

c) Evolución de la estructura productiva

Tanto la observación casual como la evidencia econométrica muestran que la creación y utilización del progreso tecnológico y la creciente sofisticación de los bienes producidos y consumidos son rasgos destacados de las economías con mayor grado de desarrollo. Se ha observado, en este sentido, que conforme aumenta el producto por habitante, la estructura productiva de los países tiende a evolucionar de modo tal que el grado de concentración sectorial de la producción y el empleo inicialmente decae, para luego aumentar cuando la economía alcanza elevados niveles de ingreso (Imbs y Wacziarg, 2003; véase también CAF, 2006).

Sin duda, existen efectos que, por ejemplo, mediante la ampliación de las canastas de consumo (como postula la ley de Engel) tienden a inducir cambios estructurales como efecto del crecimiento económico. Sin embargo, también existen mecanismos que determinan una causalidad en el sentido opuesto: la evolución de la estructura productiva y la profundización tecnológica son insumos cruciales para un crecimiento persistente y significativo. El proceso de desarrollo conlleva, entonces, diversificación de actividades, productos y procesos productivos en dos sentidos: una ampliación de la variedad del conjunto de bienes que la economía produce y utiliza, y de forma complementaria, un mayor contenido de habilidades técnicas y conocimientos incorporados en ellos.

Desde el punto de vista de la economía en su conjunto, una “cartera” más variada de emprendimientos reduciría el impacto agregado de los riesgos de actividades individuales, que pesarían fuertemente en el conjunto si existiera una elevada especialización. Asimismo la diversificación aumentaría el grado de flexibilidad ante contingencias al mitigar efectos “cerrojo” (*lock-in*) de decisiones que más tarde muestran ser inapropiadas en las circunstancias (Arthur, 1989). También se podrían potenciar externalidades de conocimiento al aumentar el número de actores que interactúan en redes de aprendizaje (véase, por ejemplo, Stirling, 1998 y 2007; Dosi, 1992).¹⁹ Sin embargo, también es cierto que la diversificación puede tener como contrapartida altos costos de producción si restringe el aprovechamiento de las economías de escala y eleva los costos de transacción.²⁰ Esta tensión se aflojaría si la inversión realizada en la economía creciera de manera tal que la cantidad y variedad de proyectos se correspondiera con tamaños medios suficientes. Por lo tanto, sin perjuicio de las oportunidades en el mercado externo, cabría esperar que exista una asociación entre el tamaño de las economías y el grado de diversificación productiva (véase el recuadro I.2).

A partir del reconocimiento de que la diversificación es un elemento importante del proceso de crecimiento se plantearía la pregunta sobre el sendero de evolución en cuanto a bienes y actividades. En efecto, la proposición general de que el crecimiento económico requiere un progresivo movimiento hacia una mayor intensidad tecnológica debe materializarse en una secuencia concreta de acciones y proyectos. A partir de las contribuciones pioneras de Prebisch, la CEPAL ha enfatizado la importancia de identificar y sostener las actividades que, en cada tiempo y lugar, cumplen un cometido fundamental como generadoras y propagadoras del avance tecnológico. En la tradición de la CEPAL, la industrialización se ha percibido como un factor del progreso tecnológico, además de su función en la generación de oportunidades de empleo y mejoramiento de los ingresos. En CEPAL (1990), si bien se mantiene a la industrialización como eje de la transformación productiva, se sostiene que “la industrialización debe sobrepasar el estrecho marco

¹⁹ Se ha argumentado, además, que la diversificación productiva tendría consecuencias de economía política al diluir la influencia de grupos particulares de intereses; véase Grabher y Stark (1997) para una ilustración en el contexto específico de la economía italiana.

²⁰ Las leyes de la economía también se aplican a la diversidad. No se puede conservar todo. La diversidad no es una excepción (Weitzman, 1992).

sectorial en que se la ha abordado y enlazarse con las explotaciones primarias y el área de servicios de manera de integrar el sistema productivo y propender a la homogeneización progresiva de los niveles de productividad” (p. 14).

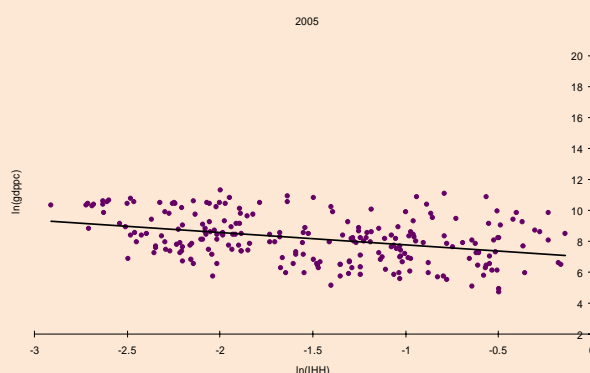
Recuadro I.2 DIVERSIFICACIÓN PRODUCTIVA Y TAMAÑO DE LA ECONOMÍA

El tamaño de la economía y su efecto en diversos aspectos de su desempeño ha sido motivo de análisis y controversia. Adam Smith intuyó que la extensión del mercado imponía límites a la diversificación de las economías. Más recientemente, varios trabajos sobre crecimiento endógeno han enfatizado los beneficios de un mayor tamaño (efecto de escala) para la acumulación de capital humano, la difusión del conocimiento y los rendimientos crecientes de la producción. Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, la apertura al comercio exterior puede servir de complemento al tamaño económico de un país ya que, ambos factores en conjunto, determinan la extensión del mercado y las posibilidades de acceder al conocimiento.

En particular, Imbs y Wacziarg (2003) y Klinger y Lederman (2006) han explorado la relación entre el nivel de ingreso por habitante y la diversificación de la estructura productiva y de las exportaciones, respectivamente, en una gran cantidad de países que muestran apreciables diferencias de tamaño económico y de apertura al comercio exterior.^a Con el propósito de examinar la influencia de estas últimas variables en la diversificación de la economía, se especificó el siguiente modelo:

$$\ln IHH_i^i = \alpha_i^i + \lambda_i + \beta_1(\text{tamaño}) + \beta_2(\text{tamaño} * \text{apertura}) + \varepsilon_i^i$$

donde, $\ln IHH$ es el logaritmo del índice de Herfindahl-Hirschman para la canasta exportadora de cada país a nivel de 3 dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, rev. 3); el tamaño corresponde al producto interno bruto en dólares corrientes, en logaritmos, y la apertura se mide como la participación de las exportaciones más las importaciones en el producto interno bruto en dólares corrientes, en logaritmos.



Los resultados (276 países y regiones, de 2002 a 2005) indican que cuanto mayor es el tamaño de la economía, mayor es la diversificación productiva (medida en términos de menor concentración de las exportaciones). Sin embargo, el efecto, estadísticamente significativo al 1%, no es muy grande: para un aumento del 1% del tamaño, la especialización se reduce un 0,16%. A su vez, este efecto no disminuye como consecuencia de la interacción entre tamaño y apertura, ya que el respectivo coeficiente no es estadísticamente significativo.

Presumiblemente, la medición del grado de diversificación de la economía depende en gran medida del nivel de agregación de los datos utilizados para elaborar el índice de especialización (diversificación). Para comprobar empíricamente esta proposición, se calcularon los IHH a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías. Como cabía esperar, la relación entre tamaño y diversificación prácticamente se duplica (0,33) con datos más desagregados.

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

^a Imbs y Wacziarg (2003, p. 81 y nota al pie 30) analizaron el posible efecto del tamaño de la economía en la diversificación sectorial y estimaron esta relación mediante el estudio de dos subconjuntos de países diferenciados por tamaño: uno, que no incluía a los países del cuartil superior (países de mayor tamaño) y otro, que no incluía a los países del cuartil inferior (países de menor tamaño). En ambos casos, los autores concluyeron que la relación entre concentración sectorial e ingreso no variaba.

La existencia de una asociación entre la tipología de los bienes que produce una economía y su nivel de ingreso ha sido señalada en un conjunto de trabajos recientes. Estos muestran un patrón donde los mayores valores del producto por habitante se corresponden con una canasta de exportaciones de alto contenido tecnológico (véase, por ejemplo, Hausmann y Klinger, 2006; Hausmann, 2007). Asimismo identifican agrupaciones de productos que tienden a estar correlacionados con la exportación de los países (es decir, si un país vende al exterior un producto del grupo, es estadísticamente verosímil que venda otro del mismo grupo) y encuentran que, a medida que las economías se desarrollan, tienden a incrementar el grado de sofisticación de sus exportaciones moviéndose por sobre la escala de bienes pertenecientes a las agrupaciones en cuyos mercados ya estaban presentes. Una vez que la economía “toma posición” en un determinado sector, sería factible generar un progreso tecnológico relativamente rápido dentro de la frontera del conocimiento. Así, estructuras productivas más diversificadas tendrían accesos a un mayor número de oportunidades de ese tipo, por cierto, sujeto a las restricciones dadas por las capacidades existentes y por los efectos de escala que determinan tamaños mínimos para la producción eficiente. Algunos tipos de especialización manufacturera (en especial relacionados con actividades de medio y alto contenido tecnológico) facilitarían un progreso comparativamente simple y directo, por basarse en bienes de agrupaciones en las que son posibles algunas mejoras incrementales de calidad a partir de los recursos y los mercados existentes. De acuerdo con este argumento, este no sería el caso de las economías exportadoras de recursos naturales.

d) Los interrogantes hacia el futuro

De la discusión previa se desprende que la inversión, innovación y diversificación productiva son, en nuestros días, elementos genéricos de los procesos de crecimiento. Sin embargo, sus ritmos, secuencias temporales y rasgos característicos dependen de un conjunto de factores, entre los cuales, además del grado de desarrollo de la economía y de sus capacidades actuales, tienen especial relevancia las políticas orientadas a impulsar su interacción y retroalimentación.

Ello nos lleva directamente a grandes interrogantes asociadas al proceso de desarrollo de la región. ¿De qué manera es posible construir un sendero de crecimiento a partir de las especificidades de los países de América Latina y el Caribe? ¿Es ello posible a partir de las características de su estructura productiva actual y de las capacidades existentes? ¿Cuáles son las alternativas que ofrece el actual contexto internacional? En la sección D se proponen algunas respuestas a estas cuestiones, y en el resto del documento se agregan elementos de juicio para fundamentarlas.

En todo caso, más allá de la forma específica que adopten las estrategias de desarrollo, no parece probable que un fenómeno como la diversificación productiva se desenvuelva de manera automática, impulsada solo por señales de mercado. La transformación de actividades y comportamientos, que resulta de una gran variedad de acciones complementarias entre sí, constituye un proceso colectivo por su propia naturaleza. De un modo u otro, este punto ha sido destacado en las contribuciones clásicas sobre economía del desarrollo, y se ha puesto de manifiesto en las experiencias históricas de las economías hoy desarrolladas, así como en instancias de convergencia rápida como las de diversos países asiáticos en el último medio siglo. La presencia de externalidades, sobre todo en la generación y aprovechamiento del cambio tecnológico, hace que resalten potenciales problemas de fallas de coordinación y excedentes o derrames de información (Hausmann y Rodrik, 2006), que requieren atención para definir procedimientos de interacción y sistemas de incentivos apropiados para el caso.²¹ Al mismo tiempo, los problemas de incentivos y

²¹ En este sentido, existen analogías y diferencias entre los problemas de países desarrollados donde la innovación tiende a desplazar la frontera tecnológica global, y los de las economías en donde los descubrimientos y mejoras tecnológicas tienen lugar por desplazamientos en el interior de esa frontera. En estas últimas, es posible por un lado que la falta de una protección formal (al estilo de una patente) limite los incentivos a introducir adaptaciones tecnológicas mientras que, por otro, la existencia de oportunidades “de uso libre” motive la introducción y el aprovechamiento de mejoras potenciales en métodos y técnicas.

las limitaciones en materia de gestión de los sectores públicos son también parte importante de los datos. La manera apropiada de ponderar y procesar las fallas del mercado y aquellas del Estado depende de parámetros específicos, y no puede resolverse por vía de una proposición general y abstracta.

En esta perspectiva, la elección de una trayectoria de explotación de oportunidades y de exploración de nuevas áreas productivas dependería de las perspectivas de los mercados internacionales y, en particular, de la disponibilidad de recursos (incluyendo, en especial, los conocimientos y experiencias acumulados por los agentes productivos y las capacidades de organización y gestión en el sector público y fuera de él). Al mismo tiempo, un tema importante para la política de crecimiento sería el de coadyuvar a la creación de capacidades para que se pueda mantener una evolución sostenida durante plazos cada vez mayores, lo que presumiblemente significaría que, a lo largo del tiempo, la estructura económica se alejaría de forma progresiva de la situación original. También sería relevante tratar de identificar los impulsos cruciales de los efectos de aprendizaje y propagación tecnológica, dado que, en principio, estos podrían originarse en la oferta de determinados factores, en la realización de ciertas actividades o en la participación en mercados internacionales; según el caso, las secuencias de acciones eficaces podrían ser diferentes.

Dado que el crecimiento económico implica la profundización de las relaciones de intercambio, así como la movilización de una creciente cantidad y diversidad de recursos, se requieren mecanismos elaborados para coordinar y sistematizar comportamientos de numerosos individuos. Esos mecanismos poseen requisitos institucionales para ser viabilizados. Por lo tanto, el desarrollo de las correspondientes condiciones institucionales es parte constitutiva del proceso de crecimiento. Al mismo tiempo, se observa una variedad de formas contractuales y de interacción según las características de las economías y de los sectores de actividad. Las prioridades en materia de diseño y funcionamiento de los regímenes que encuadran y regulan los comportamientos económicos podrían, entonces, estar marcadas por la situación de la economía y por el sendero por el que se transita. Por otra parte, los cambios estructurales que conllevan los procesos de crecimiento sostenido van modificando a su vez la matriz de intereses, percepciones y poderes relativos de diferentes grupos, mientras varían los problemas de acción colectiva que resultan destacables. La “demanda y oferta” de cambio institucional constituirían, entonces, elementos de la evolución del sistema económico, junto a la acumulación de recursos y las transformaciones de conducta que acompañan y determinan el crecimiento.

Sin embargo, antes de analizar las oportunidades y desafíos de la región en términos de inversión, innovación y diversificación productiva, en la próxima sección se examinan las características del contexto internacional actual en el que deben materializarse esas oportunidades.

C. La economía global contemporánea

Tras la reactivación económica de Europa y Japón durante la posguerra, en el mundo en desarrollo se produjo el auge de los denominados tigres asiáticos. A partir de 1970 estas economías registraron un considerable crecimiento económico, una acelerada y sostenida transformación productiva y grandes avances en materia de equidad social.²² Sin embargo, su impacto global se centró en unos pocos sectores, principalmente el vestuario y los productos electrónicos, sin llegar a perturbar gravemente el orden mundial.²³

²² Véase un análisis “temprano” del proceso de transformación de estos países y su previsible impacto en la economía mundial en Freeman (1987), Fajnzylber (1983) y Amsden (1989).

²³ En realidad, el modelo manufacturero que tuvo profundas consecuencias para Estados Unidos y Europa occidental fue el sistema de manufactura esbelta (*lean manufacturing system*) originado en Japón y adoptado posteriormente por República de Corea. Véase Dertouzos, Lester y Solow (1989).

Los grandes cambios productivos en la economía mundial solo tomaron verdadero impulso cuando China, India y la ex Unión Soviética se abrieron al comercio y a la inversión extranjera directa a fines de los años setenta y, sobre todo, durante la década posterior. Al tratarse de países continentales con una gran población, abundantes recursos naturales, mano de obra y científicos e ingenieros muy preparados, y una creciente capacidad de absorber y desarrollar progresivamente nuevas tecnologías, se convirtieron en actores principales de la producción mundial, capaces de perturbar el equilibrio tradicional entre las empresas transnacionales de Estados Unidos, Europa y Japón (Dahlman, 2007).

En un primer momento las empresas transnacionales percibieron estos cambios como una excelente oportunidad para dirigir parte de su producción hacia estas regiones, en algunos casos a través de los propios tigres asiáticos, y aprovechar así una enorme reserva de mano de obra de bajo costo a fin de producir para los mercados de los países desarrollados, donde se concentra más del 80% del consumo global. Posteriormente, las empresas transnacionales fueron también desconcentrando funciones más complejas vinculadas con la logística, la comercialización y las actividades de investigación y desarrollo mediante intensos procesos de negociación con los gobiernos anfitriones (UNCTAD, 2005a).

Sin embargo, los trabajadores están aumentando y diversificando su consumo a medida que se incrementan sus ingresos y, dado el tamaño de esos países, los posibles efectos pueden tener dimensiones extraordinarias. Las empresas de todo el mundo, que ahora pueden llegar a los consumidores de China, India y la ex Unión Soviética, antes inalcanzables debido a las barreras políticas y comerciales, han comenzado a implementar estrategias para acceder a esos mercados.²⁴

Por otra parte, los elevados niveles de ingreso en ciertos países y la creciente concentración personal del ingreso, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, así como la mayor diversidad de intereses, modas, estilos de vida, gustos y condiciones para consumir, diversifican y estratifican la estructura del consumo. En algunos casos esto se refleja en demandas masivas de elevado volumen, pero bajo valor; en otros, implica el surgimiento de nichos de consumo de bienes y servicios especiales, únicos o personalizados con precios elevados. Entre ambos extremos existe una amplia gama de situaciones intermedias.

A continuación se analizan ciertos riesgos presentes y algunos factores de largo plazo de la economía mundial. En especial se discuten las tendencias de la producción y el consumo globales, que constituyen un antecedente imprescindible para explorar las posibilidades de una mayor participación de los países de la región en la economía global.

1. El panorama mundial: riesgos presentes y factores a largo plazo

A diferencia de los años noventa, cuando el propulsor casi exclusivo de la economía mundial era Estados Unidos, hoy día los polos de crecimiento parecen estar algo más equilibrados. El gran dinamismo de Asia ha persistido, no solo en los notables casos de China e India, sino también en el de otros países de esa región. A su vez, la ampliación de la Unión Europea hacia los países bálticos y de Europa oriental permite pronosticar que el crecimiento en dicha región recibirá nuevos impulsos. De hecho, las vicisitudes que en los últimos tiempos desaceleraron el avance de algún polo han sido contrarrestadas por una mayor activación de los restantes.

En segundo término, la dinámica del cambio en la evolución relativa de los distintos polos, así como la propia redefinición de cada uno de ellos, introduce desequilibrios en la economía mundial. El

²⁴ A pesar del elevado ritmo de crecimiento, estos procesos pueden demorar algún tiempo debido a los bajos ingresos iniciales. Por ejemplo, Coca-Cola ha invertido más de 1.000 millones de dólares para introducir sus productos en China. Sin embargo, según una encuesta reciente, el gasto en bebidas de un campesino en las áreas centrales de China oscila entre 6 y 36 centavos de dólar por año, mientras que el precio de una botella de Coca-Cola es de 30 centavos (Berger, 2006).

manejo de estos desequilibrios genera riesgos a corto y a más largo plazo que están comenzando a afectar al presente ciclo expansivo de la economía mundial. Entre los primeros cabe destacar la profundidad y la persistencia que podría alcanzar la recesión económica de Estados Unidos como consecuencia de la evolución de su mercado inmobiliario y de su previsible repercusión en otros sectores y actividades. También preocupa la posibilidad de una eventual retirada de los inversionistas desde los activos más riesgosos (*flight to quality*), en respuesta a una mayor volatilidad de los mercados financieros, que ha comenzado a aumentar, si bien desde niveles históricamente bajos.²⁵ Un aspecto clave para evaluar los riesgos a corto plazo es determinar hasta qué punto la economía mundial lograría desacoplarse, al menos parcialmente, de la de Estados Unidos, en el caso de que esta última experimentara una recesión más intensa o prolongada que la prevista (FMI, 2007).

En tercer término, el aumento del precio de las materias primas, y del petróleo y de los alimentos en particular, preocupan por dos motivos.²⁶ Por un lado, están produciendo una aceleración de la inflación en todo el mundo y dando lugar, con la excepción de Estados Unidos, a políticas monetarias restrictivas que, a la vez que generan apreciaciones de las monedas, pueden debilitar el crecimiento mundial. Por otro lado, el incremento del precio de los alimentos está aumentando la pobreza y llevando a millones de personas a situaciones insostenibles. Las restricciones a las exportaciones de alimentos que varios países han comenzado a aplicar complica aún más el panorama. De no mediar políticas compensatorias, se corre el riesgo de retroceder en los avances de la disminución de la pobreza de los últimos años y provocar tensiones políticas y sociales en varios países.

En una perspectiva a más largo plazo, inquietan algunos factores que pueden afectar al notable incremento de la productividad, uno de los principales fundamentos de este ciclo de desarrollo global expansivo. Un factor preocupante es precisamente la eventual desaceleración del crecimiento de la productividad en Estados Unidos, por la atenuación del potente efecto inicial que habían tenido las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). No obstante, como dicha economía fue pionera en la aplicación intensiva y generalizada de las TIC al mundo productivo, en el resto de los países, en especial en el mundo en desarrollo, se debería aumentar la productividad mediante un uso más amplio y radical de dichas tecnologías. De tal manera sería posible lograr una recomposición que sostuviera el crecimiento mundial de la productividad, incluso con un menor aporte de Estados Unidos en los próximos años.

Un segundo factor de inquietud es la posibilidad de que en el futuro la economía mundial pueda ser menos abierta y competitiva que en años recientes. Por una parte, casi nadie duda de que el éxito de las negociaciones multilaterales en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC) podría traducirse en grandes aumentos de eficiencia, sobre todo en el sector agrícola y de los servicios. Sin embargo, las perspectivas de la Ronda son pesimistas. Si bien se han seguido suscribiendo acuerdos bilaterales y regionales, que actualmente abarcan un tercio del comercio mundial, estos no sustituyen las negociaciones multilaterales.²⁷ Por otra parte, existe siempre el temor a un recrudescimiento de las prácticas proteccionistas, expresado no solo en el continuo uso de cláusulas de salvaguardia y medidas antidumping, sino también en los debates orientados a cambiar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte o limitar las operaciones de externalización en el sector de las manufacturas y los servicios, así como la inversión de algunos países en desarrollo en energía, puertos y otras actividades situadas en países industrializados. Por cierto, de sobrevenir un ciclo recesivo en los países desarrollados, su impacto en el empleo acentuaría estas preocupantes tendencias (FMI, 2007).

²⁵ Retomando la comparación del período reciente con la primera fase de globalización, interesa destacar que si bien el nivel del riesgo país es ahora el más bajo de los últimos 15 años, todavía supera el “sobrepeso” que los países de la región debían pagar en ese entonces (Gerchunoff y Llach, 2008a).

²⁶ El aumento del precio de la energía es uno de los factores a los que se atribuye el aumento del precio de los alimentos por su impacto en los costos del sector agropecuario.

²⁷ Estos acuerdos son menos beneficiosos que una liberalización amplia sobre la base del principio de nación más favorecida y pueden ser contraproducentes si no están bien diseñados e instrumentados (CEPAL, 2006a; FMI, 2007, pp. 22-23; Machinea, 2007).

El tercer factor se relaciona con la creciente probabilidad de que las restricciones que hoy afectan a algunos recursos críticos (hidrocarburos, por ejemplo), así como al medio ambiente, impongan finalmente alzas de costos privados y públicos. Dado el progresivo reconocimiento de los efectos a largo plazo del cambio climático, los países están considerando la adopción de medidas para controlar las emisiones de carbono más allá de las establecidas en el Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.²⁸ Estas medidas redundarán en aumentos de los costos de producción, aunque seguramente evitarían los costos a largo plazo aún más altos que tendría la inacción.²⁹ Además, en este plano cabe destacar el incremento del costo marginal de la producción de energía a medida que se reduce el rendimiento de los yacimientos más fáciles de explotar y es preciso poner en marcha operaciones extraterritoriales y de extracción de petróleos más pesados.

El cuarto factor que puede incidir negativamente en el ascenso de la productividad a largo plazo es el envejecimiento de la población, sobre todo en los países desarrollados. Aparte del aumento de los costos fiscales de las pensiones y de la atención de salud, el hecho de que se reduzca el número de jóvenes que ingresan al mercado de trabajo tiene varias repercusiones. Por una parte, será más difícil expandir el capital de conocimiento, sobre todo en las cercanías de la frontera tecnológica. Por la otra, tenderá a acentuarse la falta de correspondencia entre las características de la oferta y la demanda de las habilidades requeridas por la economía (Naciones Unidas, 2007a).

Como un factor adicional, destaca la mayor intensidad del cambio tecnológico y su impacto en las nuevas formas de organización de la producción. En efecto, la convergencia y mutua sinergia entre los avances de las ciencias digitales, biológicas y cognitivas con los de la nanotecnología insinúan una revolución tecnológica más profunda que la sola convergencia de las tecnologías digitales. Esta dinámica tecnológica acentuará la segmentación territorial de los procesos productivos, profundizando la tendencia a la gestación de cadenas internacionales de valor. Así también se acentuarán los procesos de externalización, deslocalización, contratación interna y, en fin, de digitalización y estandarización de diversas fases de los procesos productivos. El desafío consistirá entonces en ubicarse en segmentos más diferenciables de la cadena de valor, en que los intangibles de calidad, oportunidad, marca, trazabilidad, inocuidad, entre otros, adquieran mayor presencia en la construcción de competitividad.

Evidentemente, anticipar y modelar la incidencia de estos factores en el desarrollo global a largo plazo es una tarea compleja. En cualquier caso, ayuda examinarlos con un enfoque anticipatorio, para así preparar respuestas de política pública bien afinadas y, en lo posible, concertadas entre el sector público y el privado. En suma, más allá de los riesgos a corto plazo, que cada día suscitan mayor preocupación, y de los factores que pueden incidir a mediano plazo, en el escenario más probable los cambios estructurales experimentados harán que el ciclo de expansión se mantenga por un período de duración intermedia. En particular, según las previsiones, los precios de las materias primas y por ende los términos del intercambio para la región, seguirán siendo elevados en comparación con las últimas décadas y las remesas, más allá de algunas turbulencias, se mantendrán como una fuente esencial de financiamiento externo en varios países de la región. La dinámica del cambio tecnológico se irá acentuando y, por ende, un monitoreo permanente de sus repercusiones en los flujos globales y regionales de comercio e inversión asoma como una tarea decisiva para las economías de América Latina y el Caribe.

²⁸ Se prevé que solo un reducido número de países cumplirá las metas establecidas para el período 2008-2012 en el Protocolo de Kyoto (FMI, 2007, p. 23).

²⁹ En el reciente informe Stern sobre la economía del cambio climático se ha estimado que el costo anual de estabilizar la concentración de dióxido de carbono en la atmósfera ascendería al 1% del producto mundial. En caso de que no se tomaran medidas al respecto, el efecto a largo plazo sería una reducción del 5% o más del consumo mundial, concentrado en los países tropicales de bajos niveles de ingreso por habitante (Stern, 2006).

2. Los cambios de la estructura productiva global

El incremento de la productividad es el motor del proceso de globalización y obedece a la aparición de nuevas tecnologías y a la aceleración del cambio en las existentes, factores que han modificado significativamente las formas de organizar la producción en las empresas, los sectores productivos y, en definitiva, la economía global. En el conjunto de las nuevas tecnologías, las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) han tenido un fuerte impacto en las economías desarrolladas, en especial Estados Unidos (véase el capítulo IV). La difusión de las TIC no solo eleva la productividad de viejas actividades y crea nuevas, sino que además incrementa la comercialización de bienes y servicios, acentuando la fragmentación territorial de los procesos productivos. De este modo, la innovación no afecta solamente a los sectores tecnológicamente avanzados; el conjunto del espectro productivo se ve dinamizado por sus aplicaciones. A su vez, los efectos de estos impulsos de innovación en el resto del mundo se ven favorecidos por las políticas de apertura al comercio internacional y los movimientos de capital, que han contribuido al incremento de la productividad en las dos últimas décadas.

Las nuevas tecnologías han permitido mejorar los niveles de calidad, precisión y compatibilidad entre productos, con lo que se han logrado significativas reducciones del costo unitario para una calidad determinada. De particular importancia es el carácter “no rival” de gran parte de los bienes y servicios digitales, que permite economías de escala prácticamente infinitas.

Gracias a la reducción de costos derivada de estas innovaciones, los mercados se han ampliado y han alcanzado dimensiones mundiales. Esto ha ido acompañado de una creciente importancia de las economías de escala en las funciones de costo de las empresas. Además, la tendencia a la homogeneización de las preferencias de grupos de consumidores cada vez más amplios fortaleció ambos procesos. Todo ello redundó en la ampliación del mercado para los productos que podían satisfacer ese tipo de demanda basándose en una intensa competencia de precios. En consecuencia, se fortaleció la tendencia a uniformar las tecnologías lo que, junto con la homogeneización de las preferencias, dio lugar a un consumidor global en un mercado también global, dominado por economías de escala.

Esta evolución cambió las condiciones de la competencia en un gran número de mercados. En particular, la competencia en los costos fijos sustituyó a la competencia en los costos variables. La producción, en particular la manufacturera, se ha transformado en una actividad con una elevada ponderación de costos fijos.³⁰ Desde luego esto no significa que la competencia en los costos variables haya desaparecido, sino tan solo que ha ido perdiendo peso relativo.³¹

En particular, el desarrollo de marcas mundiales y la intensificación de los esfuerzos en investigación y desarrollo de productos y procesos han contribuido significativamente al aumento de los costos fijos de las empresas y han exigido crecientes escalas de producción. Así, las economías de escala en investigación y desarrollo y en mercadotecnia se combinan con las economías de escala en la producción y dan origen a productores globales que luchan por obtener cuotas de mercado que les permitan cubrir sus costos fijos. Este proceso refuerza la tendencia a la ampliación de los mercados, que a su vez experimentan cambios en la organización de la producción.

La ampliación de los mercados y las operaciones de producción flexible provocaron una mayor concentración económica. En la actualidad los oligopolios globales son la modalidad dominante en la configuración de la oferta en la mayoría de las industrias con un alto componente

³⁰ Por ejemplo, el costo inicial de una planta para fabricar semiconductores pasó de 1.000 millones de dólares en 1980 a 2.000 millones en 2000 y a 3.000 millones en 2005 (Berger, 2006).

³¹ El aumento de la flexibilidad en los mercados de trabajo, en la medida que ha reducido los costos laborales, refuerza la tendencia a la pérdida de peso relativo de los costos variables, los que, en algunas ramas manufactureras, no superan el 10% de los costos totales en los años noventa, habiendo sido del orden del 25% dos decenios antes (Oman, 1994).

de investigación y desarrollo tecnológico y en las manufacturas con fuertes economías de escala. Esta presencia generalizada de estructuras oligopólicas es el resultado de los esfuerzos por aprovechar economías de escala en la producción, la comercialización y la investigación y el desarrollo tecnológicos, que superan incluso la dinámica de expansión de los mercados impulsada por las nuevas tecnologías.

Las tendencias a la concentración se producen incluso cuando las empresas tienen posibilidades de diferenciar productos sobre la base de sus estrategias comerciales o de desarrollo tecnológico. En efecto, cuando la diferenciación se busca a partir de gastos irreversibles destinados a crear una imagen de marca o publicidad o a avanzar en una trayectoria tecnológica, las escalas productivas aumentan. Por ello, algunas empresas aumentan de tamaño y la estructura del mercado se concentra aún más. De este modo, la ampliación del mercado hace rentable los esfuerzos de diferenciación que no lo eran en mercados más pequeños. Las estrategias de creación y defensa de marcas mundiales y de competencia sobre la base del progreso tecnológico son típicas no solo de las actividades de uso intensivo de tecnología, sino también de las de uso intensivo de mercadotecnia, incluso cuando su nivel tecnológico es mediano o bajo, como en el caso de Wal-Mart. Estos procesos también explican la gran concentración de la estructura de oferta de algunos productos como los alimentos procesados y las bebidas, en los que la intensidad tecnológica no es elevada (Sutton, 1991 y 1998).

Por lo tanto, existen fuerzas que contribuyen a aumentar el tamaño medio de las empresas y la concentración, tanto en la oferta de productos homogéneos como cuando se desea diferenciar productos. Hasta cierto punto, esto parece contradecirse con las características de la producción flexible que posibilitan menores escalas productivas y una oferta de bienes personalizados. Si bien en actividades con productos no homogéneos se observa una reducción de las escalas técnicas, ello no implica que haya una tendencia a reducir el tamaño económico de las empresas. Solo las empresas grandes pueden producir directamente o coordinar sistemas globales capaces de ofrecer una extensa gama de productos. En estos casos, las economías de alcance suelen ser significativas, pero solo están a disposición de empresas o sistemas con fuertes economías de escala.

a) Las estrategias empresariales y las cadenas de valor

Las estrategias empresariales permiten explicar por qué las grandes empresas, en particular las transnacionales, son hoy los principales actores económicos. Estas empresas han organizado sistemas globales mediante nuevas inversiones, fusiones y adquisiciones. Sin embargo, sus modalidades de organización de la producción han ido cambiando. Hasta los años setenta las empresas respondieron a la aparición de nuevos mercados y a la ampliación de los existentes con formas de organización de la producción centradas en el paradigma taylorista-fordista que se plasmaba en empresas integradas verticalmente.³²

En el paradigma taylorista-fordista una empresa realizaba actividades relativamente similares en diferentes localidades con poco esfuerzo de coordinación entre ellas (Porter, 1986). Como consecuencia del aumento de las economías de escala se atendió el mercado global desde una o pocas localidades, mientras que, debido a la reducción de los costos de coordinación, las estrategias empresariales se fueron orientando a la distribución de actividades en varias localidades (Hamel y Prahalad, 1985). En América Latina se ubican actividades o segmentos que son parte de las cadenas productivas globales en distintas industrias (agroindustrial, automotriz, electrónica, textil) y en los servicios.

³² Cuanto más grandes eran estas empresas, mayor era la presión para evitar capacidad ociosa y más riguroso era el control de calidad de los insumos adquiridos. Generalmente, esto conducía a la expansión de la empresa para cubrir un amplio rango de actividades adyacentes, en las etapas iniciales o finales de la cadena de producción. Por ejemplo, en 1949 Ford Motor Company había adquirido minas de hierro y carbón en Michigan, West Virginia y Kentucky, poseía ferrocarriles propios, una plantación de caucho en Brasil y buques de carga para llevar partes a sus fábricas en el extranjero (Chandler, 1990).

La cadena global de valor está formada por una secuencia de actividades relacionadas y dependientes entre sí necesarias para llevar un producto o servicio desde la fase de concepción hasta su reciclaje o eliminación, pasando por la producción, el mercadeo y los servicios de posventa (ONUUDI, 2004 y UNCTAD, 2007a). De tal manera, las cadenas de valor son entidades complejas en las que las actividades de producción son solo una de las partes en que se agrega valor al producto e incluyen además un amplio abanico de actividades relacionadas e interdependientes dentro de cada eslabón o entre ellos (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005). El análisis de los patrones que rigen las cadenas de valor es útil para comprender los obstáculos y las oportunidades que tienen los sectores productivos de América Latina para transformar la estructura incorporando mayor conocimiento y valor agregado.

El esquema de gobierno es fundamental en el análisis de la cadena de valor y se refiere a la función de actores clave (las empresas líderes) que se hacen responsables, dentro de la cadena, de la división del trabajo entre las empresas y que manejan la coordinación entre sus distintos eslabones (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).³³ Las empresas líderes ejercen su poder de gobierno a través de la especificación del producto y el control sobre qué debe producirse, cómo, por quién (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005), cuándo y cuánto, así como a qué precio tiene que venderse (Humphrey y Schmitz, 2001). Por otra parte, las relaciones de poder que se expresan en las distintas formas de gobierno contribuyen a determinar la distribución de rentas y los flujos de conocimiento a lo largo de la cadena, con efectos sobre las posibilidades de innovación y desarrollo a escala local. Las empresas que coordinan las distintas cadenas globales de valor se sitúan en sus nodos clave y más rentables y desde allí movilizan al conjunto de las empresas integrantes para organizar la producción y distribución globales (Kaplinsky, 2000).

En una primera clasificación se destaca a quien gobierna la cadena con respecto al papel que cumple en ella, si es fabricante (*producer-driven chain*) o comprador (*buyer-driven chain*). Ejemplos clásicos de las primeras son las industrias automotriz, aeronáutica, de productos electrónicos, semiconductores y maquinaria pesada, sectores que hacen un uso intensivo del capital y la tecnología. En los segmentos más concentrados y rentables de estas cadenas globales de valor se encuentran firmemente establecidas empresas transnacionales dueñas de reconocidas marcas, que imponen sólidas barreras de entrada a otras empresas y ejercen el control de los encadenamientos hacia atrás (proveedores de materias primas y componentes) y hacia adelante (distribuidores y comercializadores) (Gereffi, 2000).

En varios otros sectores, como los textiles, la vestimenta y los alimentos, gran parte de la producción y el comercio mundiales está liderada por empresas que no son productoras, pero que sí cumplen las funciones de diseño, establecimiento de estándares, mercadeo y logística, los así llamados “fabricantes sin fábricas” (Gereffi, 1999). Por lo general, algunos de estos compradores globales, grandes empresas distribuidoras y supermercados, se han convertido en protagonistas destacados del comercio mundial. Por ejemplo, ya desde principios de los años noventa grandes empresas distribuidoras y empresas dueñas de marcas establecidas realizaban el 70% de las importaciones de vestimenta en Estados Unidos (Feenstra, 1998).

Desde la misma perspectiva y en función de las relaciones que se establecen en las cadenas de valor, pueden detallarse cuatro esquemas que gobiernan los vínculos entre empresas:³⁴ i) relaciones autónomas de mercado; ii) asociación de empresas con capacidades complementarias y de dependencia recíproca; iii) relaciones cuasijerárquicas y iv) relaciones jerárquicas (Humphrey y Schmitz, 2002). Estas distintas formas de gobierno de las cadenas globales son partes de un continuo, en el cual el mecanismo de mercado se ubica en uno de los dos extremos (que aproxima la

³³ Véase un análisis de las distintas características de las cadenas de valor y sus formas de gobierno en Hilbert, López y Vázquez (2008).

³⁴ Esta es la clasificación que se utiliza en el capítulo V para analizar las características de las cadenas de valor en la región.

falta de coordinación o gobierno) y las empresas integradas verticalmente en el otro (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

En las relaciones autónomas de mercado no existe una relación jerárquica entre vendedores y compradores y, en consecuencia, el vínculo comercial se asemeja al modelo teórico de competencia perfecta. Este arreglo suele prevalecer en la comercialización de bienes estandarizados, cuando la cadena global de valor no exige una gran coordinación, existen medios expeditos para valorar los productos (por ejemplo, bolsas globales de cereales o minerales), la supervisión de los proveedores es sencilla o innecesaria y se realizan importantes economías de escala. La exportación de muchos bienes primarios es un claro ejemplo de esta forma de inserción en los mercados mundiales.

Cuando los productos deben personalizarse para responder a las necesidades de los consumidores, cuando resulta difícil dar seguimiento al desempeño del proveedor o no es sencillo determinar el valor de un producto, el comprador y el vendedor deben interactuar más estrechamente para definir qué producir, cómo y cuándo hacerlo, lo que aumenta los costos de transacción. En el límite, el arreglo que minimiza estos costos de transacción es hacer todo dentro de la empresa, es decir, establecer relaciones jerárquicas que implican una coordinación explícita entre todas las partes siguiendo la lógica de una línea integrada de producción. Este ha sido el modelo clásico de integración vertical adoptado por las empresas transnacionales.

Sin embargo, entre ambos extremos es posible establecer otros arreglos. Uno de ellos son las redes de proveedores cautivos.³⁵ Según este arreglo, los proveedores dependen en gran medida de uno o de muy pocos compradores y las relaciones entre ambos suelen corresponder a filiales de un mismo grupo industrial. El proceso mediante el cual puede ingresar un nuevo proveedor es largo y complejo y los costos de entrada a la red son muy altos. Por otra parte, las redes de producción pueden estar basadas en relaciones interactivas. Este sistema de gobierno se plasma en vínculos más complejos entre compradores y vendedores, que frecuentemente generan una dependencia recíproca y una especificidad de los activos. Estas relaciones se apoyan en la confianza y la reputación, o a través de vínculos familiares y étnicos. Se trata de una cooperación entre iguales, sobre todo en materias tecnológicas, y una división del trabajo muy sofisticada.³⁶

Un ejemplo interesante, por su relevancia para la región, son los sectores de la agroindustria, en que las empresas multinacionales, que actúan mediante un esquema de gobierno dominado por el mercado y las relaciones cuasijerárquicas, se establecen en los puntos críticos de la cadena y coordinan las interrelaciones y los flujos tecnológicos entre los diversos agentes del complejo. Dichas empresas, junto con los grandes operadores internacionales de los mercados de productos básicos, se destacan como proveedoras de insumos biotecnológicos.

El manejo de la cadena depende del control de la red de comercialización o de algún activo tecnológico complementario. Este último caso se aplica a las grandes empresas transnacionales propietarias de patentes de semillas genéticamente modificadas. En la producción de soja, por ejemplo, el control de la semilla Roundup Ready (RR) obligaba a utilizar herbicidas y fertilizantes únicos producidos por la misma empresa y también determinaba el proceso productivo, es decir, qué se sembraba, cómo y dónde. Estas predeterminaciones se completaban con el adelanto financiero necesario para encarar la siembra. De tal manera, gracias a sus derechos de propiedad, la empresa transnacional podía controlar y apropiarse de los beneficios de gran parte de esa cadena de valor. Otro ejemplo es la variedad de manzana *Pink Lady*, patentada por el Gobierno de Australia y que hoy se comercializa con fuerza en el mercado europeo. El productor local que desea ingresar a la cadena debe comprar los plantines, usar la marca patentada, producir de acuerdo con normas

³⁵ Estos arreglos son típicos de las redes internacionales de producción lideradas por empresas insignia de Japón y de República de Corea (Aoki, 1987).

³⁶ Estas relaciones son propias de algunas regiones de países de la Unión Europea (en especial Alemania e Italia), de empresas familiares chinas ubicadas en otros países de Asia oriental y de empresas situadas en áreas próximas a centros mundiales de la moda (Los Ángeles, Nueva York, París y Turín).

preestablecidas y vender en los mercados autorizados. También en este caso, el control de un insumo estratégico permite controlar gran parte de la cadena de valor sin necesidad de participar directamente en la producción del bien. En los ejemplos anteriores el control se basa en la tecnología como activo clave de la cadena, pero algo similar sucede con otros componentes fundamentales, como el financiamiento y ciertas capacidades de gestión. En todos los casos, el control se ejerce arriesgando poco capital fijo (Bisang, Campi y Cesa, 2007)

b) Las perspectivas de escalamiento

El acceso a los mercados de los países desarrollados está cada vez más vinculado a la participación en cadenas dominadas por empresas transnacionales con sede en esos países (Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005). Los diferentes esquemas de gobierno reseñados son importantes pues condicionan, además de la captación de las rentas, las posibilidades de ingreso y escalamiento en las cadenas de valor que caracterizan el panorama productivo contemporáneo. Estos temas son de particular relevancia para las estrategias de desarrollo productivo de los países en desarrollo.³⁷ En el capítulo IV se analiza la inserción de la región en las cadenas globales de los sectores agroindustriales, la minería, la manufactura y los servicios, así como las oportunidades en cada uno de ellos.

Los impulsos originados en diversas fuentes se materializan en posibilidades concretas de escalar en las cadenas globales de valor. Algunos impulsos parten desde las propias cadenas, gobernadas por fabricantes o distribuidores. La historia del desarrollo de los tigres asiáticos ofrece excelentes ejemplos del progreso materializado en distintas cadenas de valor.³⁸ Varios de esos países comenzaron como fabricantes de equipo original y se convirtieron en fabricantes con marca propia, en algunos casos a través del escalamiento en los ámbitos comercial y logístico (Fang Brothers Group) y en otros mediante escalamientos en el ámbito tecnológico (Samsung).³⁹

La estructura y el dinamismo del mercado que atiende una cadena de valor también pueden generar impulsos para la innovación de las empresas que la integran (ONUDI, 2002). Generalmente, los mercados de bajos ingresos y con alta elasticidad de precio tienden a estimular las innovaciones de proceso ya que la competencia es mayoritariamente por precio, mientras que los mercados de altos ingresos estimulan las innovaciones de producto y también las innovaciones de funciones para obtener ventajas de nichos de mercado más especializados o ajustados a necesidades específicas del consumidor (bienes personalizados).

Por supuesto, estas posibilidades de ingreso y escalamiento están condicionadas por las capacidades tecnológicas que los países logren desarrollar en distintos sectores productivos. Estas capacidades tecnológicas abarcan las habilidades técnicas, de gestión y organizativas que las empresas deben desarrollar para hacer uso de los equipos y la información en los procesos de cambio técnico. De tal manera, los procesos de aprendizaje juegan un papel central y quienes gobiernan las cadenas no siempre están dispuestos a transferir el conocimiento (Morrison, Pietrobelli y Rabellotti, 2006). Las posibilidades de inserción dentro de la cadena global dependen de la distribución del poder del conocimiento y de las rentas. En ese sentido, es fundamental saber

³⁷ En la literatura especializada se reconocen cuatro clases de innovaciones: de proceso (reorganización del proceso productivo o mejora de la tecnología), de productos (desarrollo de productos de mayor valor unitario), de funciones (cambio de funciones hacia las que requieren mayores capacidades tecnológicas, de gestión y organizativas) y laterales (aprovechamiento de las capacidades adquiridas en una cadena de valor para aplicarlas en otras). Véase ONUDI (2002).

³⁸ La literatura sobre estos temas es muy extensa. Algunos trabajos son ONUDI (2004), Humphrey y Schmitz (2002), Sturgeon y Lester (2002).

³⁹ Estas vías de progreso en las cadenas globales de valor enfrentan crecientes trabas por parte de las empresas establecidas para evitar el surgimiento de competidores. Teruaki Aoki, Vicepresidente Ejecutivo de Sony hasta 2005, declaró: “Siempre debemos pensar si estamos creando un competidor. Para reducir esa posibilidad debemos utilizar distintos proveedores para cada componente. En cambio, si los utilizamos como fabricantes de diseño original, pueden hacer todo. Necesitamos que la tecnología de nuestros productos sea una caja negra para los demás” (citado en Berger, 2006).

identificar cuáles son las ventajas competitivas únicas, o al menos escasas, de cada país en el ámbito global.⁴⁰

Pietrobelli y Rabellotti (2007) examinaron estos temas en un amplio número de aglomeraciones productivas en América Latina y el Caribe. Cabe destacar algunas conclusiones del análisis de casos (Hilbert, López y Vásquez, 2008). En primer lugar, se aprecian varias formas de organización y de esquemas de gobierno de las cadenas de valor, con diferencias entre sectores. En las manufacturas tradicionales y en las basadas en recursos naturales, las empresas suelen integrarse en cadenas globales y locales sobre la base de diferentes esquemas de gobierno, prevaleciendo las relaciones cuasijerárquicas en las redes globales y las relaciones de mercado en las redes locales (de alcance nacional o regional). En cambio, los otros dos sectores, el de los bienes manufacturados complejos y el de los bienes de proveedores especializados, no muestran tanta variedad en sus formas de organización: el primero se articula casi exclusivamente en cadenas globales mediante esquemas cuasijerárquicos o de integración en red, mientras que el segundo lo hace en redes locales mediante esquemas de gobierno basados en relaciones de mercado o de integración en red. Asimismo, en los cuatro sectores se aprecia una baja presencia de esquemas de gobierno basados en estructuras jerárquicas (filiales de transnacionales).

En segundo lugar, la integración de las manufacturas tradicionales y las basadas en recursos naturales en redes globales y locales ofrece dos vías diferenciadas para el mejoramiento de las capacidades de las empresas. La participación en cadenas globales abre un acceso al mercado internacional, en el que suelen imponerse mayores requisitos a los productores locales. Como los compradores globales dependen de las capacidades de los productores locales, tienen que ayudarlos a mejorar los productos y los procesos, especialmente en el marco de esquemas de gobierno cuasijerárquicos en las etapas iniciales de la relación. La participación en cadenas locales ofrece oportunidades de mejoramiento de las capacidades de las empresas gracias a un nivel más bajo de concentración en las ventas y los compradores, la posibilidad de venta directa usando sus propios representantes y el aumento de las responsabilidades en las esferas del diseño, el establecimiento de marcas y la distribución de productos.

Por último, las características del aprendizaje en cada sector y el papel de quienes lideran las cadenas globales tienen efectos diferenciados en las distintas modalidades de escalamiento de las empresas. Por un lado, la eficiencia colectiva de cada aglomeración productiva tiene una gran incidencia en los sectores de manufacturas tradicionales, los basados en recursos naturales y los de proveedores especializados; en cambio, su incidencia es escasa en los bienes manufacturados complejos que responden, en mayor medida, a la lógica de operación de su propia cadena global.⁴¹ Por otro lado, el escalamiento de productos y procesos en todos los sectores es mucho más frecuente que el escalamiento de funciones y el escalamiento transversal, según la evaluación de los casos que hacen los autores.

Para finalizar, cabe destacar que tanto el desarrollo de las aglomeraciones productivas como la articulación de sus empresas en redes globales y locales y los esquemas de gobierno de las cadenas de valor son procesos dinámicos. En consecuencia, siempre será posible progresar en la medida en que se logren aunar esfuerzos privados y públicos para desarrollar más capacidad propia, explorar nuevas alternativas de mercado y modalidades de inserción y avanzar en la

⁴⁰ Véanse la sección D del presente capítulo y el capítulo V, donde figura un análisis pormenorizado de los logros y los desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe en las diversas actividades productivas.

⁴¹ La eficiencia colectiva de una aglomeración productiva se define como una combinación lineal (con iguales ponderadores) de dos variables: por un lado, las economías externas (disponibilidad de mano de obra especializada, difusión de información específica y acceso y conocimiento de mercados) y, por otro, las acciones conjuntas (en materias tecnológicas, financiamiento, adopción de estándares y exploración de mercados). Véase Pietrobelli y Rabellotti (2007), capítulo 9.

internacionalización productiva de las empresas locales.⁴² Como se mencionó, tales posibilidades para América Latina y el Caribe son las que se analizan en el capítulo V.

3. Los cambios de la demanda mundial

Para completar este panorama global es preciso señalar los cambios por el lado de la demanda, en particular los relacionados con la evolución de su magnitud y estratificación. Una de las características esenciales del último cuarto de siglo ha sido la globalización de la fuerza de trabajo. Según estimaciones, la fuerza de trabajo efectiva a nivel global se ha multiplicado por cuatro y se espera que esta tendencia continúe en los próximos años, pudiendo llegar a duplicarse nuevamente en 2050 (FMI, 2007).⁴³ Alrededor de la mitad de este incremento se origina en Asia oriental, especialmente China, y en proporciones menores en Asia meridional, en particular India, y en los países de Europa oriental. El acceso de esta fuerza de trabajo al mundo desarrollado se materializa a través de dos canales: la importación de bienes y servicios y, en mucho menor medida, la inmigración, que continúa estando limitada en prácticamente todos los países desarrollados.

a) La expansión potencial del consumo

La integración de los trabajadores de algunos países en desarrollo a la fuerza de trabajo global ha traído aparejados grandes beneficios para las economías desarrolladas y para el resto del mundo, aunque también algunos problemas para el sector laboral no globalizado y para sus propias exportaciones. Por un lado, ha reducido notablemente los precios de las importaciones de bienes manufacturados y, por el otro, ha permitido que las cadenas globales de valor operen de manera más eficiente. A su vez, los países en desarrollo participantes han registrado un aumento de los salarios en el sector manufacturero y, en algunos casos, una fuerte expansión de las economías locales. En la medida en que cada trabajador es también un consumidor, la presente expansión económica en esos países augura un crecimiento de la demanda de gran envergadura. Esto provoca una masificación progresiva de diversos bienes de consumo sin precedentes históricos.

La fuerte reducción de la pobreza de vastos sectores de la población, en una proporción nunca vista en la historia de la humanidad, ha aumentado la demanda y por ende el comercio de productos del complejo agrolimentario y otros productos primarios (véase el recuadro I.3), por lo que se prevé que esta tendencia continúe en los próximos años. La consecuencia ha sido un aumento del precio de estos productos que, más allá de las oscilaciones, se mantendrán en valores sustancialmente superiores a los de las últimas décadas.⁴⁴

En el caso particular de China es notable la creciente demanda de sus consumidores urbanos más ricos. Estos consumidores concentran en promedio alrededor del 10% del ingreso urbano disponible, aunque solo representan el 1% de la población total. Su consumo se orienta a marcas globales de bienes de lujo y se centra en las grandes ciudades. Sin embargo, los cambios más importantes están por venir. En efecto, el 77% de los hogares chinos vive actualmente con un ingreso anual de menos de 3.000 dólares a precios de 2000. Se prevé que ese porcentaje baje al 10% en 2025 y que los consumidores urbanos de China pasen a configurar uno de los mercados mundiales más grandes.⁴⁵

⁴² En OCDE (2007a) se aplica la metodología de las cadenas de valor para identificar cuellos de botella que limitan o impiden la inserción virtuosa de determinados países. La metodología trata de “disecionar” cada cadena de valor, identificando los problemas y actores en cada etapa, para sugerir cambios en distintos aspectos de las políticas sectoriales y de regulación.

⁴³ Esta estimación se basa en una medida simple que consiste en ponderar la fuerza de trabajo de cada país en función de la participación de las exportaciones en el producto interno bruto. Según esta medida, la fuerza de trabajo globalizada se multiplicó por cuatro entre 1980 y 2005.

⁴⁴ A ello hay que agregarle la mayor demanda proveniente de los biocombustibles.

⁴⁵ Se calcula que el ingreso disponible de ese mercado en 2025 ascenderá a 2,5 billones de dólares, casi el ingreso de todos los hogares de Japón (2,7 billones de dólares en 2004, según datos de la OCDE). Además, ese ingreso, ajustado por la paridad de poder adquisitivo, equivaldría a 8,7 billones de dólares y superaría el tamaño del mercado consumidor de Estados Unidos (7,6 billones de dólares en 2004, según datos de la OCDE) (Farrell, Gersch y Stephenson, 2006).

Recuadro I.3
EL DINAMISMO DEL COMERCIO MUNDIAL

En el período 1985-2006 el producto mundial en términos reales creció a una tasa anualizada del 3,1%, en tanto el comercio mundial de mercancías aumentó a una tasa del 9,8% anual. Sin embargo, el dinamismo exhibido por las distintas categorías de bienes, según su intensidad tecnológica, fue muy diferente. Como ha sido tradicional, las exportaciones más dinámicas fueron las de bienes con mayor contenido tecnológico —los bienes de alta tecnología crecieron a una tasa anualizada del 12,4%—, mientras que las menos dinámicas fueron las de bienes primarios, que registraron una tasa anualizada de crecimiento del 8,3%. Por su parte, las manufacturas de baja y media tecnología aumentaron a una tasa similar, ligeramente superior a la de las manufacturas de uso intensivo de recursos naturales y bastante inferior a la de las manufacturas de alta tecnología (véase el cuadro siguiente).

Al dividir el período considerado en distintos subperíodos, se aprecian diferencias considerables en cuanto al dinamismo relativo de las diferentes categorías de bienes. En efecto, en el quinquenio inicial, 1985-1990, los bienes de alta tecnología crecían a una tasa del 18,8% anual, mientras que los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales consignaban una tasa de crecimiento del 10,8%. En los últimos años, sin embargo, el dinamismo exhibido por los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales se tornó superior al de los bienes de alta tecnología, ya que crecieron a un ritmo del 12,5% anual (11,7% si se excluye el petróleo y sus derivados), en comparación con un aumento del 9,2% de las manufacturas de alta tecnología. No puede desconocerse que el mayor crecimiento del comercio de productos primarios en los últimos años ha estado relacionado con el aumento de los precios de esos productos. En cambio, en otros períodos, sobre todo en la década de 1990, el escaso ritmo de crecimiento de los productos primarios y sus manufacturas se vio afectado por la reducción de los precios.

**CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS,
SEGÚN CATEGORÍA DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1985-2006**

	Crecimiento anualizado (en porcentajes)				
	Período completo	Subperíodos			
		1985-2006	1985-1990	1990-1995	1995-2000
Todos los productos	9,8	14,9	8,5	5,2	10,6
Productos primarios	8,3	8,3	3,5	8,2	12,4
Manufacturas basadas en recursos naturales	9,3	13,1	7,6	3,5	12,6
Productos primarios + Manufacturas basadas en recursos naturales	8,8	10,8	5,9	5,4	12,5
Manufacturas de baja tecnología	9,7	18,9	8,8	2,8	9,0
Manufacturas de tecnología media	9,5	15,8	8,1	3,5	10,6
Manufacturas de alta tecnología	12,4	18,8	13,7	9,1	9,2
Petróleo, productos del petróleo y afines	9,5	5,6	0,0	18,4	14,3
Productos primarios + Manufacturas basadas en recursos naturales, excluido el petróleo	8,5	12,7	7,4	1,9	11,7

Fuente: Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

En las proyecciones económicas basadas en el modelo econométrico del McKinsey Global Institute, sobre la base de datos de la oficina nacional de estadística de China, se aprecian dos oleadas de acelerado crecimiento de la clase media de ese país, según distintos estratos de ingreso.

En la primera oleada de crecimiento, la clase media baja emergerá en 2010 y estará compuesta por hogares cuyos ingresos oscilarán entre 3.000 y 5.000 dólares anuales a precios de 2000 que, ajustados a la paridad de poder adquisitivo, equivaldrán a 9.600 y 16.000 dólares, respectivamente. Esta clase media baja estará integrada por 290 millones de personas y representará el 44% de la población urbana en 2010. Su participación en el ingreso urbano alcanzará un nivel máximo en 2015 y representará por sí sola un poder adquisitivo de 0,6 billones de dólares. En la segunda oleada surgirá una clase media alta en 2020 cuyos ingresos anuales oscilarán entre 5.000 y 12.500 dólares a precios de 2000 que, ajustados a la paridad de poder adquisitivo, equivaldrán a 16.000 y 40.000 dólares. En 2025 este grupo estará integrado por 520 millones de personas y representará más de la mitad de la población urbana, con un poder adquisitivo de 1,7 billones de dólares.

Aun manteniendo las actuales elevadas tasas de ahorro de las familias (25%), se prevé un crecimiento del consumo urbano del 8,7% anual hasta 2025.⁴⁶ Como en el resto del mundo, los patrones de consumo cambian a medida que aumenta el ingreso, en detrimento de los bienes básicos. Pero en el caso de China todo parece ocurrir más rápido que en otros países en desarrollo. En el cuadro I.4 se presentan las proyecciones de la evolución del gasto hasta 2025. Aunque algunos componentes como los alimentos pierden ponderación en el gasto total, se prevé de todas maneras una expansión a tasas muy elevadas (6,7% anual).⁴⁷

Cuadro I.4
PROYECCIÓN DEL CONSUMO URBANO EN CHINA
(En miles de millones de dólares de 2000 y porcentajes anualizados)

	Consumo		Crecimiento
	Efectivo en 2004	Proyectado para 2025	
Alimentos	147	574	6,7
Educación y esparcimiento	61	410	9,5
Transporte y telecomunicaciones	54	350	9,3
Vestimenta	44	159	6,3
Vivienda y servicios básicos	39	398	11,8
Servicios de salud	31	310	11,6
Bienes durables para el hogar	27	103	6,6
Productos personales	14	93	9,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Serving the new Chinese customer", *The McKinsey Quarterly*, edición especial, 2006, p. 67.

Para finalizar este breve análisis sobre China, cabe señalar algunas de las dificultades que tiene el resto del mundo para acceder a ese vasto mercado. Por un lado, en los próximos años este seguirá estando muy disperso en ciudades de diverso tamaño y, por otro, debido al actual tipo de cambio, los bienes producidos en el resto del mundo, e incluso los que tienen componentes importados, tendrán serias dificultades para competir con los bienes de producción local. A esto se agrega también el desconocimiento de los factores idiosincráticos que han de tenerse en cuenta para participar en ese mercado. Sin embargo, el atractivo es tan grande que varias empresas transnacionales están probando diversas estrategias para desenvolverse en un mercado de gran potencial y sujeto a fuertes cambios en los próximos años.⁴⁸

b) La diversificación del consumo

En el panorama global es importante señalar que la creciente estratificación de la demanda mundial también ofrece oportunidades. En efecto, el aumento y la diferenciación de los niveles de ingreso fortalece el gusto por la variedad, la calidad y la novedad de los productos, y da pie para atender los diferentes gustos regionales y locales. Gracias a la diferenciación de productos pueden lograrse ventajas competitivas en determinados nichos o segmentos de mercado y algunos de ellos pueden ser muy rentables para las empresas no globales (Mariti, 1993); esas empresas tienen ventajas sobre los competidores globales, en particular por su mayor capacidad de monitorear los cambios registrados en los mercados locales y por la posibilidad de operar con mayor flexibilidad.

⁴⁶ Es razonable esperar que la tasa de ahorro de las familias se reduzca, en la medida en que se establezcan los sistemas de protección social, en especial los relacionados con las pensiones y la salud.

⁴⁷ Cabe destacar que, según datos de la Organización Mundial del Turismo, ya hay 50 millones de chinos que cuentan con ingresos suficientes para viajar al exterior y se proyecta que habrá más de 100 millones de turistas en el año 2020 (OMT, 2005).

⁴⁸ Por ejemplo, Procter y Gamble ofrece actualmente la línea de productos de bajo costo Olay, para el cuidado y limpieza de la piel, en supermercados e hipermercados y los productos más sofisticados de la línea, como Olay Regenerist, en tiendas especializadas. En general, las empresas buscan ofrecer una variedad de productos que les permitan acompañar siempre al consumidor a medida que progresa en su nivel de ingreso (Farrell, Gersch y Stephenson, 2006).

Como se señaló anteriormente, algunos cambios en la estructura productiva global han contribuido a una profunda fragmentación de los mercados, no solo en el sector de la industria manufacturera sino también en los insumos básicos y los servicios. Hoy existen procesos muy activos de segmentación de productos en prácticamente todos los sectores en dos dimensiones principales: desde los productos estandarizados a los diferenciados y desde los productos básicos a los personalizados (véase el gráfico I.3).

Gráfico I.3
SEGMENTACIÓN DE LOS MERCADOS

Vegetales orgánicos Aceros especiales Turismo de aventura	ESPECIALES	NICHOS DE MERCADO ESPECIALIZADOS	ÚNICOS	Café blue mountain Instrumentos de nanotecnología Turismo en el Vaticano
Cereales y minerales Partes para automóviles Turismo de playa	BÁSICOS	MERCADOS ESTANDARIZADOS	PERSONALIZADOS	Diamantes para joyas Computadores personales Dell Turismo para atención a la salud

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Carlota Pérez, “Una visión para América Latina: dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”, Santiago de Chile, 2008, inédito.

Los países en desarrollo, además de participar tradicionalmente en los mercados masivos, pueden acceder, a través de un proceso intenso de innovaciones, a varios de esos nichos de mercado con productos que cubren una amplia gama de bienes y servicios: desde cerámicas artesanales hasta paquetes para el diagnóstico biotecnológico; servicios a distancia que incluyen simples centros de llamadas pero también la interpretación de información geológica y el diagnóstico médico; y oportunidades similares en los sectores de los productos alimenticios y el turismo especializado (Pérez, 2008).

Un aspecto interesante de esta fragmentación de los mercados es que ofrece oportunidades para la producción de pequeña escala. Muchas tiendas especializadas e incluso supermercados y grandes tiendas de los países desarrollados basan hoy su negocio en una oferta muy variada y de cantidades limitadas de distintos productos para ajustarse mejor a la diversidad de gustos de los consumidores. También es posible llegar a estos mercados de manera simple, ya que las compañías de correo globales pueden llevar ahora mercancías a cualquier lugar del mundo, con la frecuencia deseada y costos asequibles.

La experiencia internacional también muestra que es posible sostener estos nichos de mercado, no solo en sectores poco atractivos para las empresas globales, sino también en áreas en que las “desventajas de escala” se compensan por la flexibilidad y la interacción en redes de empresas similares mediante distintos esquemas asociativos. Esto también sucede cuando la diferenciación de productos se realiza a partir de incrementos de los costos variables de producción. Así, en la producción de muebles, la diferenciación puede obtenerse mediante el uso de madera o pinturas de mejor calidad, o más trabajo por unidad producida.

En resumen, los cambios en la organización de la producción mundial y su contrapartida en la masificación y la estratificación del consumo abren vías para explorar nuevas estrategias de inserción económica en los países en desarrollo. Está claro que no existen fórmulas únicas y que no se trata de encontrar una solución aplicable a todos los casos. Con actitudes y acciones más innovativas se puede mejorar casi todo lo que ya se hace y también identificar las oportunidades que aún no están aprovechadas. En la siguiente sección se analizarán las distintas posibilidades para América Latina y el Caribe.

D. América Latina y el Caribe frente a una nueva oportunidad

Es indudable que los últimos años han sido un período de bonanza para la economía mundial. Su expansión ha ido acompañada de profundos cambios estructurales como consecuencia de los acelerados procesos de industrialización de gran parte de Asia en desarrollo, sobre todo de China e India, varios países de Europa oriental y algunos de la ex Unión Soviética, fenómeno que ha redundado en apreciables mejoras de los términos del intercambio para América Latina y el Caribe. La recesión por la que ha comenzado a atravesar la economía de Estados Unidos puede amenazar la continuidad del ciclo de expansión global, al menos durante el resto de 2008. Sin embargo, todo parece indicar que Asia en desarrollo continuará expandiéndose y, con ello, se mantendrán tanto la demanda de recursos naturales como sus elevados precios, los que previsiblemente, más allá de algunas oscilaciones, permanecerán en niveles considerablemente mejores que los de las últimas décadas.

Por todo esto es interesante comparar los efectos en los términos del intercambio de la región con aquellos observados durante la segunda mitad del siglo XIX y los comienzos del siguiente. En ese período, la región se benefició ampliamente del crecimiento de la demanda mundial de sus productos, en un momento en que la industrialización de Europa occidental y la reducción de los costos del transporte local e internacional también indujeron significativas mejoras de los términos del intercambio (véase el recuadro I.4).

Sin embargo, en la comparación de ambos períodos es preciso considerar también las diferencias entre uno y otro. En primer lugar, los patrones de exportación de los países de América Latina y el Caribe son hoy más diferenciados que entonces y, en consecuencia, las mejoras de los precios de exportación de los productos primarios no favorecen a todos los países por igual (véase el capítulo II). Los efectos positivos han sido muy marcados en América del Sur, por su alta especialización en la exportación de recursos naturales, pero las ventas externas de México y Centroamérica se concentran en bienes manufacturados que deben enfrentar la competencia de China y otros países asiáticos en el mercado de Estados Unidos, donde los precios se han deteriorado. Además, Centroamérica y gran parte del Caribe son importadores netos de hidrocarburos. Ambos hechos han determinado que en los últimos años estas dos subregiones hayan sufrido un empeoramiento de sus términos del intercambio. La situación de México es intermedia pues, además de manufacturas, exporta grandes volúmenes de hidrocarburos y otros recursos naturales.

En segundo lugar, en el siglo XIX la región era el destino de poderosas corrientes migratorias provenientes de Europa y otros continentes, mientras que en la actualidad ocurre lo opuesto, ya que América Latina y el Caribe se ha convertido en expulsora de mano de obra. Este éxodo ha tenido como contrapartida un continuo aumento de las remesas familiares, que en la actualidad totalizan alrededor de 60.000 millones de dólares (véase el capítulo II).⁴⁹ De hecho, México se ubica entre los mayores receptores mundiales de remesas familiares y, en varios países de la región, tales envíos se han convertido en el principal rubro del ingreso de capitales, cuyos montos superan ampliamente

⁴⁹ Es también evidente que el desarrollo del sistema financiero y de las tecnologías de la información y de las comunicaciones ha facilitado el extraordinario aumento de las remesas familiares, cuyo volumen actual representa más de 60 veces el registrado a comienzos de los años ochenta.

los de la inversión extranjera directa. En los países más pequeños de Centroamérica y el Caribe, las remesas familiares representan elevados porcentajes del producto (15% y más).

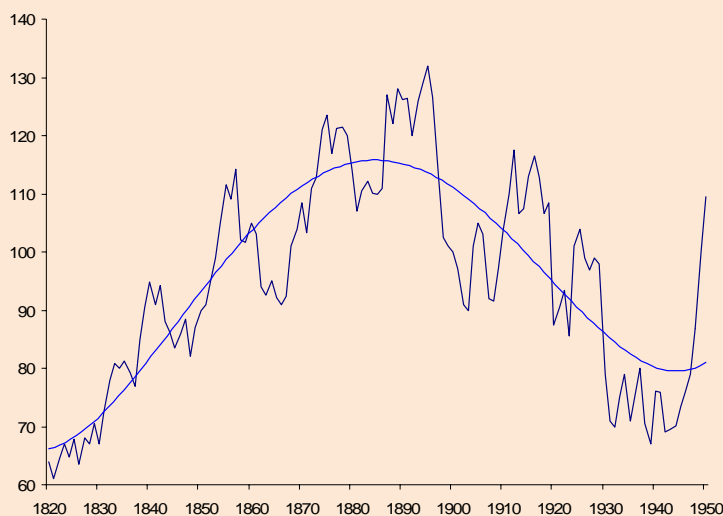
Recuadro I.4
**LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO EN LAS DOS FASES DE GLOBALIZACIÓN
(1850-1914 Y 1990-2007)**

En la historia económica de los últimos años es ya habitual visualizar el período anterior a la primera guerra mundial como una etapa que prefigura la fase actual de globalización. La intensidad de los movimientos internacionales de bienes y factores es un rasgo central de las dos épocas, en particular cuando se contrasta ese gran dinamismo con el observado entre 1914 y 1991, el “siglo XX corto”, como lo denomina Hobsbawm (1995). La comparación entre el período 1850-1914 y el de 1991 en adelante plantea variadas preguntas. En este recuadro, basado en Gerchunoff y Llack (2008a), la atención se centra en la dinámica de los términos del intercambio.

Entre 1850 y 1913, las exportaciones de la región se multiplicaron casi 10 veces en dólares corrientes y, a valores constantes, su crecimiento fue de un 4% anual, aproximadamente. Las exportaciones europeas, por su parte, se expandieron a una tasa del 3,3%. En ese lapso, el cociente entre exportaciones latinoamericanas y europeas pasó de 0,12 a 0,17, resultado que denota la velocidad con que América Latina se integraba a un mundo en que el comercio internacional crecía rápidamente. En el gráfico se muestra que en el período 1810-1940 los términos del intercambio latinoamericanos describen una trayectoria en forma de U invertida (Williamson, 2006).

Sin embargo, dado que el gráfico mide los precios en Londres, no refleja adecuadamente la mejora de los términos del intercambio desde el punto de vista del productor latinoamericano.^a En efecto, un rasgo característico de esa época es la peculiar relación entre el marcado descenso de los costos del transporte, la expansión comercial y los movimientos de los términos del intercambio. La reducción de los costos del transporte de mercancías es equivalente a un aumento de la productividad, que desplaza hacia afuera la curva de la oferta internacional del producto en cuestión, baja su precio e incrementa el volumen demandado.^b Al igual que un cambio de la productividad, una disminución del costo del transporte provoca una expansión simultánea de la producción en los países productores más alejados y un declive de los precios internacionales. De hecho, en este período se produjo un aumento del precio internacional, una vez deducidos los costos del transporte, que abrió una oportunidad para muchos productos latinoamericanos. La magnitud de esa oportunidad estaba determinada por la reducción proporcional del costo, que dependía del peso de esos productos y de la distancia por recorrer (a mayor peso y distancia, mayores disminuciones porcentuales del costo).^c

AMÉRICA LATINA: TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO, 1820-1950
(1990=100)



Fuente: John H. Coatsworth y Jeffrey G. Williamson, “The roots of Latin American protectionism: looking before the Great Depression”, *NBER Working Paper*, N° 8999, Cambridge, junio de 2002.

Recuadro I.4 (conclusión)

En la actual fase de globalización, el descenso de los costos del transporte desempeñó un papel menor, comparado con el de la extensión generalizada de las políticas de apertura comercial, que incluyó a América Latina, pero también a los países que habían estado en la órbita soviética, así como a China e India. Esto incidió de manera fundamental en la evolución de los términos del intercambio de la región, que desde comienzos de los años noventa hasta 2007 fue decididamente favorable, aunque sin beneficiar a todos los países por igual (CEPAL, 2007a). Como regla general, los términos del intercambio de América del Sur se elevaron y, en menor medida, los de México, no solo como consecuencia del aumento del precio real de los bienes primarios, sino también de la baja del precio real de los bienes manufacturados. Es así que la aparición de los nuevos actores globales tuvo dos efectos simultáneos en los términos del intercambio de la región, ya que aumentó la demanda de los bienes que exporta y también la oferta de los que importa.

Aunque la búsqueda de lecciones en la historia no siempre resulta provechosa, la comparación aquí presentada puede ayudar a captar la esencia de los fenómenos que estas situaciones implican.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, “Antes y después del ‘corto siglo XX’: dos globalizaciones latinoamericanas (1850-1914 y 1980-2000)”, 2008, inédito.

- ^a Hacia 1850 la industrialización del continente europeo estaba en plena marcha, pero todavía no se habían difundido de manera significativa las nuevas tecnologías de transporte: el tendido de líneas férreas en el mundo y en América del Sur no alcanzaba a un 4% y a un 1%, respectivamente, de la extensión que tendrían en 1910.
- ^b En el caso de los bienes de zonas más alejadas, la demanda crece básicamente a expensas de la producción de otras regiones y, en especial, de los países importadores. Esto explica el aumento del proteccionismo europeo en la segunda mitad del siglo XIX, que se ha prolongado hasta nuestros días.
- ^c En la región, los productos más pesados provenían de Canadá, Chile y Argentina, en ese orden. Por ejemplo, un productor argentino localizado a 200 kilómetros de un puerto podría haber mejorado más de un 40% su margen con el mismo precio internacional.

Tal como se señaló con respecto a los recursos naturales, cabe prever que, más allá del efecto negativo que la recesión económica de Estados Unidos pueda ejercer sobre las remesas familiares enviadas a los países de la región, los ingresos por este concepto se mantendrán en niveles similares a los de los últimos años.

Como se sabe, hay muchas otras diferencias entre ambos ciclos que no es el caso analizar aquí. Sin embargo, cabe destacar una idea ya expuesta en páginas anteriores, que se relaciona con la intensidad del cambio tecnológico, la irrupción de nuevos y agresivos competidores del mundo en desarrollo con creciente aprendizaje tecnológico, la impresionante red de acuerdos comerciales que se viene gestando y los nuevos vínculos entre el comercio, la inversión y la innovación, producto del cambio tecnológico y de las nuevas formas de organización empresarial y productiva. Estas constituyen diferencias relevantes respecto del ciclo globalizador de fines del siglo XIX.

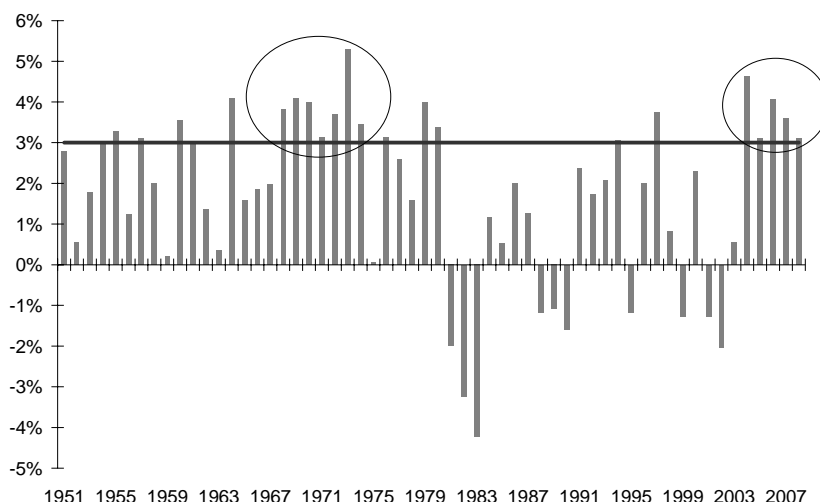
1. La situación regional

Los países de la región han sabido sacar provecho, cada uno mediante distintos mecanismos, de las nuevas condiciones propias de esta fase del ciclo global de desarrollo. Como ya se mencionó, el desempeño mundial en los últimos años ha sido sólido y se ha extendido a una gama muy amplia de países. Según la información disponible, el producto por habitante se ha incrementado más de un 3% en 96 países de un total de 159, incluidos 63 países en desarrollo, y solo en 9 se han registrado tasas negativas de crecimiento (Naciones Unidas, 2007a). Si bien la región de América Latina y el Caribe ha crecido menos que otras del mundo en desarrollo, a fines de 2008 completará un ciclo expansivo de seis años de duración, con un crecimiento medio anual del producto por habitante de algo más del 3% (véase el gráfico I.4).⁵⁰ Este sexenio será el período de mayor y más prolongada expansión desde 1980 y el segundo desde 1950 con tasas de crecimiento similares.⁵¹

⁵⁰ Interesa destacar que la tasa de crecimiento regional está poderosamente influenciada por Brasil y México, que aportan más del 60% del producto regional y que han registrado en el período tasas de crecimiento muy inferiores al promedio regional (CEPAL, 2007b).

⁵¹ Los otros dos períodos de expansión sostenida fueron 1984-1987 y 1991-1998. Véase una comparación en CEPAL (2007b).

Gráfico I.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR HABITANTE, 1950-2008
(Tasas anuales de crecimiento, a precios de 2000)



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

Como últimamente se ha puesto de relieve en varios trabajos de la CEPAL, la actual fase de crecimiento económico no solo muestra tasas más altas y estables durante un período relativamente prolongado, sino que también refleja un manejo macroeconómico responsable y un crecimiento de mejor calidad, por diversas razones (véanse CEPAL, 2007c, 2007d). En primer lugar, el sostenido excedente en la cuenta corriente de la balanza de pagos que se registra desde 2003; segundo, el predominio de una política fiscal que apunta a mantener un superávit primario, lo que ha redundado en una considerable reducción de la deuda pública como porcentaje del producto; tercero, el persistente descenso de la vulnerabilidad externa como resultado de la marcada retracción de la deuda externa y el aumento de las reservas internacionales; cuarto, mas allá de la aceleración de la inflación en 2007, la preservación de la estabilidad general de precios y la opción de los gobiernos por sistemas cambiarios flexibles, aunque esto ha planteado un dilema (en varios casos de difícil manejo) entre el margen de independencia monetaria que es preciso sacrificar y el grado de apreciación cambiaria que se puede tolerar; quinto, el aumento de la participación laboral y la reducción del desempleo, en proporciones que varían según los años y los países; sexto, el incremento del ahorro nacional, que ha permitido financiar niveles crecientes de inversión, ya que el coeficiente de formación bruta de capital en 2007 fue el más alto de los últimos 25 años, aunque todavía menor que el logrado en los años setenta y séptimo, la sostenida demanda internacional, que ha posibilitado un incremento del volumen físico de las exportaciones de bienes y servicios a razón de un 7,4% anual, aunque las importaciones crecieron a tasas aún mayores (alrededor del 11%), ambas a precios de 2000.

Sin embargo, hasta ahora este buen desempeño macroeconómico no ha inducido procesos de transformación productiva que permitan a los países de la región modificar significativamente sus modalidades de inserción en la economía global. Este hecho no es sorprendente ya que, si bien la prudencia en el manejo macroeconómico es un ingrediente fundamental de cualquier estrategia de inserción internacional, por sí sola no basta y debe complementarse con políticas activas de promoción y diversificación de exportaciones, de fomento y difusión tecnológica, de estímulo a la

innovación y a la formación de recursos humanos calificados en sectores clave de la especialización exportadora y de atracción de inversión extranjera directa.

De este modo, las modalidades de inserción internacional son el resultado de una determinada combinación entre los patrones de especialización y el carácter más o menos activo de las políticas de inserción internacional en los planos mencionados. Aludiendo al patrón de especialización, se aprecian cuatro espacios de competitividad y aprendizaje (véase el capítulo V). Un primer espacio, el de los sectores con uso intensivo de recursos naturales, es el que más se ha beneficiado de la bonanza externa. Sin embargo, existen amplias oportunidades por aprovechar en materia de innovaciones, tanto de productos como de procesos, que recién se están comenzando a explorar en la región (véanse el capítulo III y IV). Un segundo espacio es el correspondiente a las ventajas de localización respecto del mercado de Estados Unidos y al aprovechamiento de la mano de obra de bajo costo por parte de la industria manufacturera de exportación en México, Centroamérica y el Caribe. A pesar de la cercanía con Estados Unidos, en este espacio de competitividad se da una dura competencia con China y otros países asiáticos, así como también un lento proceso de escalamiento en las respectivas cadenas globales de valor. El tercer espacio de competitividad se configura en torno a sectores manufactureros de intensidad tecnológica media y alta, heredados de la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, pero que se transformaron profundamente en los años noventa, después de la apertura económica. Estos sectores consiguieron sobrevivir y, en algunos casos, están incursionando con éxito en los mercados internacionales. Si bien su ponderación es modesta, presentan una combinación de competitividad y capacidades que es susceptible de expansión. El cuarto espacio corresponde al desarrollo del sector de servicios en dos ámbitos específicos: turismo y servicios empresariales. En el primero, varios países de la región han acometido la puesta en marcha de importantes proyectos, pero la región encierra un tremendo potencial de diversificación y personalización de la oferta, para obtener así mayores rentas de sus recursos. A su vez, en materia de servicios empresariales la región presenta algunos avances incipientes, pero todavía no ha sido posible capturar una parte siquiera proporcional de un sector en vigorosa expansión en el mundo.

En los cuatro espacios de competitividad y aprendizaje reseñados desempeñan un papel clave las ventanas de oportunidad que se abren con los nuevos paradigmas tecnológicos que cruzan transversalmente los sectores productivos. Sin embargo, el aprovechamiento efectivo de esas ventanas requiere un considerable esfuerzo tecnológico interno que permita ir modificando progresivamente el perfil de la estructura productiva en favor de las actividades más promisorias en cuanto a generación y difusión de innovaciones. De tal manera, el progreso técnico y el cambio estructural, como tempranamente señalaron los pioneros del desarrollo económico, tienen efectos sinérgicos.

La situación en que se encuentra la región es la mejor de los últimos 30 años y las expectativas de poder aprovechar a mediano plazo las oportunidades que esto conlleva son favorables. El momento es entonces oportuno para reflexionar acerca del futuro y de cómo acometer la superación de los desafíos que se plantearán. Esta situación se sustentaría en la continuidad de un contexto externo favorable, que se ha examinado en la sección C.

2. Las opciones para los países de la región

Los países de América Latina y el Caribe tienen por delante dos tareas fundamentales: aprovechar las oportunidades y conjurar las amenazas. Respecto de estas últimas, los esfuerzos deberían apuntar a mantener bajos los niveles de vulnerabilidad a las conmociones externas, aunque el blindaje nunca podría proteger contra todo evento, dado el escaso peso de los países de la región en comparación con la magnitud de los eventuales choques comerciales y financieros derivados de un escenario muy turbulento. Como se dijo, en la mayoría de los países de la región se ha venido realizando bien esta tarea, esfuerzo en el que se debería perseverar.

Entre las oportunidades destaca, en primer lugar, el avance en productividad que supone la aplicación y difusión horizontal de las nuevas tecnologías; la mayor diversificación exportadora que, en la mayoría de los casos, se viene insinuando en productos y mercados; el aumento de la demanda mundial de los bienes de consumo, las perspectivas de internacionalización que muestran algunas empresas de la región y, no menos importante, la promesa latente de la integración regional, que podría facilitar mayores niveles de articulación productiva y tecnológica, a través de cadenas de valor regionales o subregionales.

Estas oportunidades, a su vez, pueden aprovecharse a partir de dos estrategias básicas. La primera consiste en hacer buen uso de las ventajas comparativas estáticas mediante la especialización y sacar el mayor partido posible de la inserción internacional actual mediante el aumento de las tasas de participación en los mercados en que ya se está presente y, eventualmente, la ampliación de la gama de mercados de destino. La segunda estrategia básica es potenciar las ventajas dinámicas a través de la transformación productiva y apunta a generar una estructura de producción más vasta, densa y diversificada, que permita participar en la elaboración de nuevos productos real o potencialmente atractivos, sea por el dinamismo de la demanda, la posibilidad de generar mayor valor agregado o la inducción de incrementos de productividad. Como se examina más adelante, muchas de estas nuevas actividades están relacionadas con las actuales ventajas comparativas estáticas, ya que es posible ir escalando en la red de valor internacional asociada a las actuales exportaciones, mejorando los servicios y la logística vinculados a la producción, distribución y comercialización de esos productos. Aun en el ámbito de las exportaciones de recursos naturales hay espacio para captar nichos dinámicos de demanda, incorporar mayor valor y elevar la productividad, mediante inversiones, alianzas internacionales y avances en materia de calidad y “marca-país”.

En la práctica, por varias razones, estas estrategias básicas no son excluyentes, sino complementarias. La primera estrategia puede proporcionar recursos críticos (divisas y financiamiento, por ejemplo) a la segunda, mientras que la segunda puede contribuir a modernizar sectores más tradicionales mediante la generación de externalidades a partir del propio esfuerzo innovador. Por lo demás, también comparten algunas características. En primer lugar, deben ser lo suficientemente competitivas como para desalojar, parcial o totalmente, a otros productores, sea por la vía de ampliar su participación de mercado o de crearla a partir de cero; esto significa que no hay que olvidar que el resto de los productores participa no solo en los mercados internacionales, sino también en el propio cuando este adquiere ciertas dimensiones. Segundo, en ambos casos el esfuerzo innovador, en su sentido amplio, es crítico para penetrar en nuevos mercados y ampliar la participación en los mercados existentes, movilizar recursos no utilizados, reducir costos, aumentar volúmenes, atender oportunamente la demanda y diferenciar productos, entre otras innovaciones. Por último, ambas estrategias demandarán del resto de la economía aquellos bienes públicos que son imprescindibles para poder competir y que están fuera del control de las empresas, ya que la competitividad es de naturaleza sistémica (CEPAL, 1990; véase también el capítulo II).

En todo caso, la ponderación relativa de ambas estrategias dependerá críticamente de la percepción de las oportunidades que ofrezca la economía internacional y de una serie de factores presentes en la economía local que pueden condicionarlas. El primer tema exige la construcción de consensos básicos y se analizará más detalladamente en el capítulo VI. Respecto del segundo, cabe destacar que la estrategia de especialización, generalmente basada en ventajas comparativas estáticas, o incluso en ventajas absolutas, puede propiciar un ambiente interno poco favorable a la transformación productiva. Como ya se planteó en la sección B, las imperfecciones de mercado tienden a afectar más a las nuevas actividades que a las ya establecidas, pero también inciden otros factores. Primero, en períodos de expansión de la demanda y de buenos precios internacionales, los ingresos de exportación de los productos tradicionales seguramente empujarán el tipo de cambio real a la baja y el nivel de ese precio clave dificultará la diversificación en favor de nuevas actividades competitivas. Por otra parte, es difícil no aprovechar esta situación, sin perjuicio de sus

costos para el desarrollo a largo plazo, entre los cuales resalta el hecho de que una elevada proporción de los recursos naturales que exporta la región son no renovables; además, varios de ellos estarán siempre amenazados por la posibilidad de sustitución, como ha ocurrido en el pasado (salitre en el caso de Chile, tanino en el de Argentina o estaño en el de Bolivia); por último, nada garantiza que los actuales altos precios se mantengan en esos niveles para siempre. En todas estas situaciones, la economía puede verse sometida al efecto cerrojo (*lock-in*), que podría restringir en exceso sus futuras opciones de desarrollo, con graves consecuencias en materia de empleo y equidad social.

En segundo lugar, cuando el ambiente macroeconómico ha sido volátil y las políticas públicas tienen una historia de inestabilidad, también se tiende a privilegiar la especialización actual, que ya ha aprendido a lidiar con ese entorno. Tercero, la transformación productiva debe librar un combate desigual en el que se comparan costos inmediatos conocidos con beneficios futuros solo probables, a medida que se van construyendo las nuevas ventajas comparativas. Cuarto, en términos de economía política, los agentes económicos instalados en los sectores de especialización pueden desplegar una constelación de intereses que vuelque las políticas públicas en su favor, sea por acción —promover decisiones públicas en su beneficio— u omisión —bloquear iniciativas eventualmente críticas para la transformación productiva, como la provisión de bienes públicos, por ejemplo. La cooperación público-privada puede ser esencial para superar tales obstáculos en el ámbito local mediante la construcción de alianzas que ayuden a enfrentar algunos de estos dilemas (véase nuevamente el capítulo VI).

Ahora bien ¿sobre qué base sería posible construir una estrategia de transformación productiva? Como es sabido, en la teoría tradicional del comercio internacional se postula que los países exportan aquellos productos que requieren uso más intensivo de sus factores de producción relativamente más abundantes. En dicho contexto, los productos individuales no tienen mayor significado, sino que son solo el mecanismo que permite a los países intercambiar las dotaciones relativas de los factores de producción subyacentes. Sin embargo, la movilidad cada vez mayor de algunos factores de producción, en particular el capital y los bienes intermedios, pero también la mano de obra, significa que gran parte de la producción, sobre todo la manufacturera, se puede localizar en los lugares que la hagan más rentable. De esta manera, la localización no dependerá exclusivamente de las ventajas comparativas, sino del atractivo general de un determinado lugar.⁵² En consecuencia, cuando se reconoce la movilidad de los factores e insumos intermedios, el concepto de ventaja absoluta ocupa un lugar cercano al de las ventajas comparativas para explicar la localización de la producción (Jones, 2000).

Asimismo, han ganado paulatinamente importancia los componentes distintos del precio que también inciden en la competitividad, en particular aquellos vinculados al conocimiento y la tecnología. Sus aplicaciones a nuevos productos y procesos han ido limitando aún más la vigencia plena de la doctrina de las ventajas comparativas. Para crecer y generar ganancias las empresas protegen de sus competidores las ventajas competitivas que van logrando establecer mediante distintos mecanismos. Por consiguiente, para las nuevas empresas es muy difícil competir únicamente sobre la base de ventajas de costo disputables.⁵³

Para analizar las posibles áreas de competitividad de los países de América Latina y el Caribe en el futuro próximo es casi inevitable compararlos con los de Asia en desarrollo, debido al buen desempeño en materia de comercio y crecimiento económico mostrado por varios de ellos en las

⁵² Una vez que se presta la debida atención a la movilidad de los factores productivos, la doctrina de las ventajas comparativas debe dar espacio a la de las atracciones relativas, concepto en que prima la evaluación global de un país en relación con otros, a partir de su inserción en redes regionales y globales, su dotación de capacidades y el compromiso de mejorarlas, la seguridad y la estabilidad institucional que ofrece, entre otros factores (Jones, 1980).

⁵³ Como señaló Amsden (2001), los precios de la tierra, el trabajo y el capital ya no son los únicos factores que determinan la competitividad. El mecanismo del mercado pierde su *status* de árbitro último y ganan importancia las instituciones que sirven para desarrollar la productividad.

últimas décadas. A la luz de los antecedentes expuestos, cabe preguntarse dónde residen las ventajas competitivas de América Latina y el Caribe. En materia de dotación de factores, ambas regiones difieren considerablemente. La primera exhibe abundancia de recursos naturales y baja densidad de población, con altos índices de urbanización. En Asia en desarrollo, por el contrario, hay relativamente menos recursos naturales que los requeridos y una densidad demográfica mucho mayor, con elevado predominio de la población rural.

En cuanto al atractivo que cada región tiene para la localización de la producción, Asia en desarrollo goza de ventajas comparativas que, por varios motivos, se han transformado gradualmente en ventajas absolutas. Esa región, a partir de su ventaja comparativa basada en una oferta casi perfectamente elástica de mano de obra de bajo costo, ha llegado a convertirse en el polo manufacturero del mundo. A este atributo inicial se han agregado con el tiempo otras características que le confieren un “atractivo general” para la localización industrial. Es así que la creciente división del trabajo dentro del sector manufacturero de los distintos países de esa región se expresa nítidamente en los altos índices que alcanza la integración productiva intrarregional, según se subrayó en la sección A. Por otra parte, el clima general de negocios es estable y seguro, en el marco de un intenso proceso de expansión económica, con escasa volatilidad, gran disciplina social y sólida estabilidad política.

Por último, gracias a esfuerzos iniciados en décadas anteriores, en algunos países asiáticos se ha dado una progresiva acumulación de grandes avances en materia de construcción de capacidades tecnológicas propias, con recursos humanos muy calificados en las áreas científicas y de ingeniería y una creciente participación en los procesos globales de investigación y desarrollo.⁵⁴ También se han generado otras importantes capacidades de gestión, de conocimiento de los mercados y de las formas de penetrarlos, así como de avances logísticos para sustentar sus propias redes globales. Hacia el futuro, esta región de Asia ofrece, además, la perspectiva de una expansión sumamente considerable del consumo.

En consecuencia, para América Latina y el Caribe es difícil competir con Asia en desarrollo en aquellos sectores o productos que requieren cuantiosos volúmenes y bajos costos, en los que esa región está firmemente establecida y tiene grandes posibilidades de desplazar a casi todos los demás países. El problema es que esto implica a una parte considerable de la industria manufacturera. No obstante, aun en estas actividades hay algunas posiciones estratégicas que deben ser explotadas. Tal es el caso de México y de varios países de Centroamérica y el Caribe, que gozan de cercanía física y acceso preferencial al mercado de Estados Unidos. De hecho, en la región ya hay países que han optado por integrarse en cadenas globales de valor, sobre todo en las industrias electrónica, automotriz y de la confección, orientadas básicamente a dicho mercado. Más allá de los efectos beneficiosos inmediatos en materia de empleo y, en algunos casos, de remuneraciones, el desafío que hoy enfrentan las empresas y los gobiernos es encontrar la forma de escalar en las cadenas de valor de diferentes productos para alcanzar aquellas funciones en que se concentra mayor valor agregado y poder de mercado.⁵⁵ Se ha comprobado que materializar dichos propósitos no es sencillo (Kosacoff, López y Pedrazzoli, 2007). Sin embargo, comienzan a vislumbrarse algunas posibilidades para maximizar las ventajas que se pueden obtener de aquellas posiciones estratégicas (véase el capítulo V).

En este sentido, cabe señalar que la presencia en cadenas globales de valor exige cumplir con estándares internacionales de calidad, acceder a insumos a precios internacionales y asegurar movimientos fluidos de bienes, servicios e inversiones entre los diversos países que contribuyen a

⁵⁴ Véase al respecto UNCTAD (2005a).

⁵⁵ Según la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), las importantes mejoras del desempeño industrial de los países entre 1985 y 1998 obedecen principalmente a su participación en cadenas globales de valor, hecho que incrementa de manera abrupta la proporción de productos más complejos en sus exportaciones. Los mayores cambios del ordenamiento de los países según los indicadores de desempeño competitivo industrial están estrechamente asociados a ese fenómeno (ONUDI, 2002).

formar la cadena de valor. También es necesario garantizar estabilidad jurídica en los contratos, así como un clima favorable para los negocios, la innovación y el emprendimiento. La posibilidad de ascender en las cadenas de valor se relaciona con los avances nacionales en la dotación de una fuerza de trabajo calificada, en la infraestructura y logística apropiada y cada vez más en la capacidad de gestar una dinámica de absorción, difusión y creación de innovación y conocimientos que se exprese en una masa crítica de recursos humanos calificados, conectados a las redes internacionales de innovación y apoyados en políticas públicas que invierten en esas actividades.

De la misma forma, de contar la región con efectivos y actualizados mecanismos de integración, es decir, con mercados amplios y unificados, con similares normas de comercio e inversión y con la posibilidad de acumular normas de origen entre los diversos acuerdos comerciales intrarregionales, se podría facilitar tanto la participación de empresas de la región en cadenas globales como la propia gestación de cadenas de valor regionales o subregionales, otorgando un nuevo impulso a la expansión de las empresas translatinas.

Interesa destacar, no obstante, que las antiguas políticas encaminadas a promover encadenamientos locales (por ejemplo, los contenidos de requisito nacional), ya no son factibles, no solo por estar prohibido en los acuerdos multilaterales suscritos en el ámbito de la OMC, sino porque se contraponen con la lógica esencial de las cadenas globales de valor (véase la sección C). Es decir, para insertarse en el mundo no queda otro camino que participar desde lo local según las reglas del ámbito global. Algunos ejemplos en la región, principalmente en el caso de la industria automotriz y de algunos productos vinculados a las ramas aeroespacial y electrónica, así como también los servicios a las empresas, indican que la opción por esta alternativa es posible.

En el área de los servicios a las empresas también existen otras oportunidades, dada la calificación de la mano de obra en varios países de la región. Allí sería posible convertirse en proveedor o prestador de servicios en cadenas globales de valor, objetivo que en algunos países de la región se ha venido persiguiendo (véase el capítulo IV). A su vez, los servicios turísticos han registrado progresos muy considerables desde hace años, sobre todo en los países del Caribe, donde aportan un porcentaje muy significativo de los ingresos de divisas. Sin embargo, toda la región cuenta con abundantes recursos naturales, culturales e históricos susceptibles de mayor fomento y sintonía con una demanda global que se expande a tasas muy elevadas. Varias son las innovaciones que se pueden poner en práctica para impulsar el aprovechamiento de estos recursos, entre ellas la diferenciación de la oferta para capturar distintos nichos de demanda, la organización de secuencias regionales de actividades que permitan amortizar largos desplazamientos, la promoción de ofertas casi exclusivas de turismo ecológico, con flora y fauna inexistentes en otros lugares, y de visitas a sitios históricos únicos y acontecimientos culturales propios de la región.

La internacionalización productiva de las empresas nacionales, sea en el ámbito global o regional, para escalar en sus respectivas cadenas de valor y fortalecer su acceso a los mercados es otro mecanismo relevante al que están recurriendo empresas de diferentes países de la región. Son especialmente notables los casos de Brasil (petróleo, minería, industria alimenticia, siderurgia, aeronáutica y servicios de ingeniería), México (telecomunicaciones, bebidas, cemento y petróleo), Argentina (tubos de acero sin costura y energía nuclear), República Bolivariana de Venezuela (petróleo y derivados), Chile (celulosa y papel, servicios de transporte y redes de distribución minorista), El Salvador (transporte aéreo), Jamaica (hotelería) y Guatemala (aves) (CEPAL, 2006b). Mediante estas inversiones las empresas pueden aumentar su grado de control sobre distintos eslabones de las respectivas cadenas de valor y, al aproximarse a los mercados de consumo, desarrollar su capacidad para adaptar productos y procesos y consolidar sus marcas propias.⁵⁶

⁵⁶ El crecimiento previsto del turismo proveniente de China en los próximos años es un ejemplo en este sentido, ya que requiere innovaciones relativas a su cultura, idioma, gustos y costumbres (véase Devlin, Estevadeordal y Rodríguez, 2006).

En el proceso de internacionalización se reconocen diferentes razones para posicionarse en el exterior (SOBEET, 2007). La más simple es la inversión en apoyo a las exportaciones, especialmente de bienes diferenciados, mediante actividades de representación comercial, distribución, asistencia técnica y servicios posventa. Una segunda razón se relaciona con las estrategias de las grandes empresas de la región para posicionarse en mercados clave y aprovechar las oportunidades de comprar activos, asegurar canales de distribución y adquirir marcas en el exterior. En tercer lugar, interesa destacar que esto ayuda a resolver los problemas de cómo acceder a mercados, evitar aranceles y aprovechar cuotas de exportación hacia naciones desarrolladas disponibles en otros países.⁵⁷ Otra motivación relevante radica en los elevados costos de transporte y las dificultades logísticas para abastecer mercados amplios y lejanos, lo que puede llevar a acordar operaciones conjuntas con empresas locales (Da Motta Veiga y Ríos, 2008).

No obstante, ¿qué ocurre con las muchas empresas nacionales que no logran insertarse en alguna cadena global de valor? Este es un universo vasto y extremadamente heterogéneo, no solo en términos de los diferentes tamaños de empresas, sino también de la capacidad tecnológica, de gestión y organizativa y de las condiciones para el aprendizaje de que dispone cada una de ellas (CEPAL, 2004a). Una posibilidad es articularse como proveedor o prestador de servicios para empresas locales que logren insertarse en cadenas globales de valor. Otra posibilidad es asociarse para acceder por sus propios medios al mercado internacional, lo que supone orientarse hacia segmentos de pequeña escala o nichos en producciones especializadas y personalizadas, como se señaló en la sección anterior.

Por último, muchas de esas empresas podrán alcanzar niveles de productividad suficientes para que las ventajas idiosincrásicas, derivadas de su conocimiento de las condiciones locales, les permitan producir bienes o servicios para el mercado interno. Al respecto, la expansión de las pequeñas y medianas empresas es esencial para densificar el entramado productivo y generar el empleo que la inserción internacional no produzca. Para ello es necesario poner en marcha políticas de tipo general que faciliten su creación y desarrollo (CEPAL, 2004a).

En los países que son grandes receptores de remesas familiares es necesario estimular la inversión en proyectos de interés compartido (como en el caso del estado de Zacatecas en México), microempresas y otros emprendimientos sustentables, mediante la provisión de apoyo crediticio y asistencia en el desarrollo de planes de negocios y en materia tecnológica complementaria. Asimismo, las comunidades radicadas en el exterior pueden aprovechar su potencial de organización para introducir y difundir productos idiosincrásicos (por ejemplo, alimentos y artesanías), que han demostrado tener gran aceptación en el entorno social de varias comunidades latinoamericanas y caribeñas residentes en Estados Unidos y Europa (Ocampo y Martín, 2004, cap. 7).

La explotación e industrialización de los recursos naturales es otro espacio de competitividad y aprendizaje que tiene larga tradición en América Latina y el Caribe, desde México hasta el Cono Sur, en el que la región goza de ventajas comparativas y, en algunos casos, casi absolutas. En varios trabajos realizados en los últimos años se han resaltado diferentes posibilidades vinculadas a los recursos naturales y el desarrollo.⁵⁸ En algunos de ellos, en particular, se han analizado casos de países hoy desarrollados que mantienen su especialización en recursos naturales y de otros que han diversificado su base productiva y su oferta exportadora para incluir distintos tipos de bienes y servicios.⁵⁹ El principal mérito de esas experiencias ha sido la de no descartar desde un comienzo la posibilidad de lograr su desarrollo productivo a partir de los recursos naturales, para luego diversificarse, en mayor o menor medida, en favor de otros bienes y servicios vinculados o no a la

⁵⁷ Caso paradigmáticos en tal sentido fueron el de las cuotas para la exportación de textiles asignadas a Nicaragua y Mauricio, de las que usufructuaron productores de Hong Kong (actualmente RAE de China), en los años ochenta.

⁵⁸ Véanse, en particular, De Ferranti y otros (2002) y la recopilación de artículos editada por Lederman y Maloney (2006).

⁵⁹ El papel de los recursos naturales en el desarrollo de Australia, Canadá y Estados Unidos se examina en Wright y Czelusta (2006). Los casos de Suecia y Finlandia se analizan en Blomström y Kokko (2006).

base primaria. Además, han introducido un enfoque muy relevante al privilegiar en su análisis el “cómo producir” con respecto al “qué producir”.⁶⁰

Además, hay dos nuevas oportunidades en relación con estos sectores que los países de la región deberían aprovechar. Por un lado, la revalorización de los recursos naturales que trajo aparejada el actual ciclo de desarrollo global con las transformaciones estructurales que lo caracterizan y, por el otro, los grandes cambios que ya están en marcha o se avizoran en el desarrollo de varias tecnologías de propósito general que pueden dar origen a una amplia gama de innovaciones de productos y de procesos en el complejo agroalimentario, la minería, los servicios y las energías renovables, entre otras actividades.

Como ya se dijo, en varios países de la región, en especial en los de América del Sur, se ha sabido sacar provecho del incremento de la demanda de minerales, alimentos e hidrocarburos, que se manifiesta en sus elevados precios recientes y, muy probablemente, futuros. Sin embargo, los países latinoamericanos y caribeños deben hacer bastante más que solo obtener beneficios inmediatos y a corto plazo de esta bonanza externa, como, en general, ha ocurrido hasta ahora. Esto significaría utilizar una parte de la renta obtenida a partir de sus recursos naturales para financiar innovaciones en torno a estos y a otras aglomeraciones productivas con posibilidades de competir en los mercados internacionales. En varios países de la región se ha intentado apropiarse, en distintas proporciones, de la mayor renta generada por los recursos naturales, mediante diferentes mecanismos tales como, en muchos casos, la modificación de los contratos vigentes.⁶¹ Si bien esta política es comprensible, plantea desafíos: uno es evitar una excesiva incertidumbre respecto de las reglas del juego; el otro, diseñar políticas e instituciones idóneas para promover eficazmente la innovación.⁶²

Una parte significativa de esos recursos debería canalizarse hacia la construcción de capacidades para adoptar y adaptar las importantes innovaciones en curso y seguir con atención el desarrollo de las que se avizoran para los próximos años en el ámbito de las tecnologías de propósito general. El avance de las TIC ha sido espectacular en los últimos años y ahora debería venir una etapa de mayor acceso a estas tecnologías y de su mejor utilización productiva en el mundo en desarrollo (véase el capítulo IV). A su vez, en la biotecnología se han producido notables avances, al igual que en otras áreas, como la nanotecnología, los nuevos materiales y las fuentes no convencionales de energía, donde parecen estar incubándose grandes cambios, algunos de los cuales madurarán en la próxima década.⁶³ La magnitud de los beneficios que de ellos puedan obtener las empresas, los gobiernos y las sociedades dependerá, en última instancia, de la forma en que sepan sacar provecho de estas innovaciones para aplicarlas a cada realidad concreta (Pérez, 2008).

En consecuencia, los países de la región deberían concentrar sus esfuerzos en lograr el dominio de las tecnologías de propósito general y de su aplicación al procesamiento de los recursos naturales. De este modo, cada país de la región podría aprovechar sus ventajas en alguna producción a gran escala (alimentos y bebidas, aluminio, celulosa y papel, cobre, petroquímica y otros), de rango medio (materiales especiales y productos personalizados) o reducido (mercados de nicho). Esto significa utilizar las actuales exportaciones de recursos naturales con un doble propósito: servir de plataforma para la transformación productiva y de fuente para la financiación de los nuevos emprendimientos, como ya se mencionó.

Este esfuerzo debería cimentarse en la capacidad acumulada en diversas actividades previas y presentes y orientarse en forma progresiva hacia los segmentos de mayor valor agregado, con atributos más especializados y personalizados, que permitan avanzar en la cadena global de valor

⁶⁰ Véase al respecto el capítulo 3 de De Ferranti y otros (2002), titulado “Lo importante no es qué se produce, sino cómo: lecciones de la historia comparada”.

⁶¹ En la región, algunos casos destacados recientes son Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela.

⁶² Chile es el único país de la región que parece haber encontrado respuestas razonables a ambos desafíos.

⁶³ De esa manera no solo se contribuiría a incrementar la diversificación productiva asociada a los recursos naturales, sino que también se podrían generar capacidades para facilitar ulteriores cambios en la estructura productiva.

del producto respectivo. Para esto será necesario establecer redes de innovación que posibiliten el sostenimiento del proceso de transformación productiva. En algunas de estas redes de innovación participarán empresas ya globalizadas, sean nacionales o extranjeras, y otras se configurarán sobre la base de la asociación de empresas locales dedicadas a rubros similares (vino, flores, turismo, productos orgánicos y otros). Evidentemente, estas redes deben articularse con las universidades y con las instituciones responsables de las políticas públicas pertinentes, así como con los centros mundiales de excelencia en cada ámbito específico. Asimismo, podrían servir de base para la cooperación científica y tecnológica entre los países de la región.

Impulsar la construcción de estrategias nacionales para materializar avances de la transformación productiva en el contexto de cada realidad nacional significa movilizar un amplio conjunto de energías sociales dispersas y, en tal sentido, el papel de las políticas públicas es esencial. En primer lugar, para organizar la búsqueda de una visión de cada país en el mundo con un enfoque a mediano y largo plazo y, también, para catalizar los esfuerzos que permitan detectar oportunidades presentes y futuras. Segundo, para construir alianzas con el sector privado que sean perdurables, mutuamente beneficiosas y con compromisos recíprocos, que posibiliten el diseño e instrumentación de estrategias para concretar progresivamente esa visión y aprovechar las oportunidades detectadas. Por último, para implementar eficazmente planes y programas. Todos estos temas se examinarán en el capítulo VI sobre la base de principios comunes derivados de experiencias internacionales que han tenido éxito.