

**DESEMPEÑO ECONÓMICO E INSERCIÓN INTERNACIONAL DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

INÉS BUSTILLO*

* Directora de la oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Washington, D.C.

Esta clase abordará el desempeño económico reciente de los países de América Latina y el Caribe y los retos relacionados con un crecimiento equitativo y con una mejor inserción internacional. En primer lugar, luego de describir la coyuntura económica y social, se tratarán los desafíos que presenta un mayor crecimiento con equidad. Segundo, abordaremos aspectos relacionados con la inserción internacional de nuestros países y el imperativo de avanzar hacia economías más competitivas.

I. Desafíos de un crecimiento con equidad

A. Panorama económico y social¹

Desde el 2003, las economías de América Latina y el Caribe atraviesan por una coyuntura de crecimiento elevado. En el 2007, la tasa de crecimiento fue de un 5.6% y se espera que la región crezca alrededor de 4,5% en 2008. De confirmarse estos pronósticos al 2008, la región finalizará seis años de crecimiento consecutivo -desde 2003-, en los que el producto por habitante acumulará un aumento de 20,6%, equivalente a un alza promedio de más de un 3% anual (CEPAL, 2007). Hacía unos 40 años que en la región no ocurría una expansión similar.

Esta fase de crecimiento ha estado caracterizada por la existencia de superávits paralelos en la cuenta corriente del balance de pagos y en el balance primario del sector público. Estos superávits se han visto favorecidos por la fuerte recuperación de los términos de intercambio, equivalente a un 3,4% del PIB, especialmente en los países de América del Sur. Los mejores términos de intercambio han contribuido a aumentar los excedentes del balance comercial, y a impulsar los ingresos fiscales.

Otro aspecto positivo de la coyuntura actual es la disminución de la vulnerabilidad de los países de la región, gracias a una sensible reducción del peso de la deuda externa, tanto en relación con el PIB (de 26% a 22%) como con las exportaciones regionales (de 101% a 84%), y a un aumento de sus activos de reservas internacionales de alrededor de 57.000 millones de dólares.

Sin embargo, no todos los países se han beneficiado del favorable contexto externo. Específicamente, en comparación con las economías de América del Sur, las naciones de Centroamérica y gran parte del Caribe (con excepción de Trinidad y Tobago y Suriname) tuvieron una evolución menos positiva de sus términos de intercambio y de la cuenta corriente, así como un menor dinamismo de su ingreso nacional bruto disponible y de la inversión, además de desequilibrios fiscales y una mayor vulnerabilidad externa.

¹ Para mayor información sobre el desempeño reciente de las economías, ver CEPAL 2007 (b).

I. BUSTILLO

El panorama positivo en materia de actividad económica ha permitido una mejora en el mercado del trabajo. No sólo ha disminuido la tasa de desempleo regional, de un 9,1% en 2005 a un 8,6% en 2006, sino que también ha mejorado la calidad de los puestos de trabajo. La evolución favorable de la actividad económica ha tenido una repercusión positiva en la evolución de la pobreza. Especialmente relevante es la baja de más del 20% de la pobreza extrema entre 2002 y 2006. Para el año 2007 se espera que los habitantes en situación de pobreza e indigencia sigan disminuyendo hasta alcanzar alrededor de 190 y 69 millones, respectivamente. No obstante los avances, recordemos que la pobreza e indigencia se mantienen en niveles muy elevados (38.5% y 14.7%, respectivamente).

En la visión de la CEPAL, estos altos niveles de pobreza y de inequidad inciden en la exclusión social e impiden construir y consolidar la cohesión social, entendida como un "sentido de pertenencia" a un proyecto común e inclusivo de nación. Romper el círculo vicioso que vincula un bajo crecimiento con pobreza, inequidad distributiva y exclusión social es de especial importancia y urgencia².

B. Crecimiento con equidad: una tarea pendiente

Pese al ciclo de expansión actual, en el último cuarto de siglo el crecimiento de la región ha sido extremadamente bajo. Además, en un contexto externo favorable la región sigue perdiendo terreno respecto del resto del mundo en desarrollo por lo cual es importante, en materia de crecimiento, no quedar rezagados en el contexto global, hecho que fija un umbral de crecimiento bastante alto para la región.

Si bien el crecimiento económico es indispensable para lograr la reducción de la pobreza, no basta para lograr una distribución más justa del ingreso y de los activos y combatir eficazmente la exclusión social. Es por ello que, sostener, y en algunos casos acelerar el crecimiento económico y lograr que los frutos del mismo se hagan extensivos a toda la población es la tarea pendiente de nuestra región.

En años recientes se ha tornado evidente que el lograr una mayor equidad es importante para conseguir un mayor impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Superar cierto umbral de ingresos es central para aumentar el capital humano y reducir la vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos, ingredientes imprescindibles para permitir que amplios sectores de la población se incorporen a los beneficios del crecimiento económico. Además de esta causalidad, varios autores enfatizan que hay una doble causalidad: cuanto más se reducen la pobreza y la desigualdad, mayor es la tasa de crecimiento. Esto se

² Para un análisis de los temas de inclusión y los desafíos en material social ver CEPAL, 2007.

comprueba sobre todo en los países de menor desarrollo relativo, donde el inadecuado funcionamiento de los mercados dificulta el acceso de los sectores de menores ingresos a ciertos activos y, en particular, al conocimiento. De esta forma, el aumento del bienestar de todos los ciudadanos no solo es imprescindible en una estrategia destinada al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales sino que la mejora en la equidad también contribuye a fortalecer el crecimiento.

Una estrategia de un crecimiento con equidad debe concebirse entonces como el resultado de la interacción de tres elementos básicos: una política macroeconómica tendiente a alcanzar un crecimiento sostenido que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; una estrategia de desarrollo productivo orientada a disminuir la heterogeneidad estructural y a cerrar las brechas de productividad entre diferentes actividades y agentes productivos; una política social de largo plazo, destinada a aumentar la equidad y la inclusión (CEPAL, 2005).

Mantener o acelerar en algunos casos un crecimiento económico y estable requiere de una macroeconomía que mantenga y reafirme una baja tasa de inflación y de un déficit fiscal manejable. En particular, la CEPAL ha enfatizado la importancia de encauzar la deuda pública en un sendero sostenible, para lo cual es necesario construir un pacto fiscal de largo plazo. Ese pacto fiscal debe alcanzar no solo al compromiso sobre el déficit de las cuentas públicas sino también a la necesidad de asegurar un nivel de recursos suficiente para llevar adelante las políticas sociales y de desarrollo productivo.

Además de una política macroeconómica que garantice la estabilidad nominal, es necesario lograr la reducción de la volatilidad real, la cual ha sido una de las características más negativas que ha afectado a la región en los años noventa. Ello es fundamental para mejorar el ritmo de crecimiento, pero además es un elemento esencial de una estrategia para aumentar el empleo y la protección social. Se requiere aumentar el ahorro interno y la “profundidad” de los mercados financieros, de manera de reducir la dependencia del ahorro externo. También la CEPAL ha hecho hincapié en la necesidad de la aplicación de políticas fiscales contracíclicas. Esto implica que las metas fiscales deben fijarse sobre resultados “estructurales”, que surjan de cuentas públicas ajustadas por el ciclo económico. Asimismo, es necesaria la creación de fondos de estabilización, con el objeto de compensar las fuertes oscilaciones de los precios internacionales de las materias primas que exporta la región.

Una macroeconomía sana es sin lugar a dudas un elemento fundamental de una estrategia de crecimiento. Si embargo, no basta para garantizar un ritmo de crecimiento alto y estable (y mucho menos para aumentar la equidad distributiva). Muy particularmente, un crecimiento mayor y estable requiere de una estrategia de políticas públicas tendiente a poner en marcha políticas productivas que incentiven la innovación y aceleren el crecimiento de la productividad y del empleo y mejorar el patrón de inserción externa de los países de la región.

I. BUSTILLO

En este sentido, aunque hay diferencias entre países, de acuerdo con la modalidad de inserción legal y el tamaño de las empresas, se ha planteado que la economía de la región funciona en tres velocidades (CEPAL, 2004).

El primer grupo estaría constituido por empresas informales que, por su estructura y capacidad, tienen la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de aprendizaje y crecimiento. Dentro del segundo grupo se encuentran empresas formales pequeñas y medianas, que tienen dificultades para acceder a los recursos (especialmente financieros) necesarios para desarrollar su capacidad competitiva. El tercer grupo (grandes empresas, nacionales y extranjeras) tiene en general un nivel de productividad cercano a los estándares internacionales, pero las empresas que lo integran están escasamente relacionadas con el resto del aparato productivo local y, en algunos casos, muestran una baja capacidad para generar innovaciones.

Ante esta heterogeneidad es preciso adoptar políticas públicas activas que apunten a “nivelar el campo de juego”, mediante iniciativas dirigidas a eliminar o disminuir los obstáculos que afectan, de manera diferente, a los distintos tipos de empresas. La falta de políticas públicas condena a la mayoría de las empresas pequeñas y medianas a no tener acceso a ciertos activos y mercados en condiciones similares a las grandes (por ejemplo, al financiamiento, a la tecnología, a los mercados externos y a la capacitación). Dada la heterogeneidad productiva, la estructura de apoyo e incentivos ha de ser diferenciada y articulada en torno a la inclusión, modernización y densificación. La adopción de políticas públicas permitirá que, independientemente de su tamaño o de alguna otra característica, las empresas se enfrentarán a oportunidades similares.

La CEPAL ha planteado la necesidad de introducir un cambio de enfoque en la instrumentación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de “facilitar el acceso” a “promover la articulación”. La visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos. Procuraba contrarrestar las fallas de mercado por medio de facilitar y promover el acceso a cuestiones diversas, tales como crédito, información, difusión e innovación tecnológica o capacitación, entre otras. Si embargo, esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso impacto en el tejido productivo. Es por ello que para superar estas deficiencias es necesario enfatizar la articulación, no solo entre la oferta y la demanda de instrumentos de apoyo, sino también dentro del sector público que forman parte de la primera y de las empresas beneficiarias que componen la segunda.

Por otra parte, cabe recordar que queda pendiente el reto de sentar las bases de un patrón de desarrollo productivo que, reconociendo la heterogeneidad estructural de cada país, sea capaz de agregar valor y conocimiento a los bienes que produce. Recordemos que la fase de crecimiento actual, especialmente favorable para América del Sur, está ligada sobre todo a la producción y exportación de productos primarios, basados en recursos naturales, cuyos precios internacionales han aumentado considerablemente, en especial en el caso de los

minerales metálicos e hidrocarburos, a causa de la presión que están ejerciendo sobre su demanda los procesos de industrialización de China e India.

Se pone de manifiesto entonces la necesidad de sostener un elevado ritmo de crecimiento de las exportaciones y, al mismo tiempo, aumentar su impacto en el crecimiento económico mediante una estrategia de políticas públicas tendiente a mejorar el patrón de inserción externa de la región e impulsar un aumento de la competitividad y la productividad del aparato productivo. Se ha de priorizar el fomento de la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados, actividades que deben ser consideradas verdaderas innovaciones. Asimismo, es imprescindible que las políticas de fomento a las exportaciones se encaren como estrategias de mediano y largo plazos, asegurando la continuidad de las políticas, independientemente de los cambios en los equipos de gobierno que las instrumenten.

Finalmente, en cuanto al tercer elemento de una estrategia de crecimiento con equidad, en materia de políticas sociales, es necesaria la creación o el fortalecimiento de las instituciones sociales organizadas sobre los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Estos tres principios llevarán a: garantizar a todos los ciudadanos determinadas protecciones o beneficios fundamentales para que participen plenamente en la sociedad; tener una participación en el financiamiento y en el acceso a las protecciones sociales que sea diferenciada según las capacidades económicas o niveles de riesgo de las personas y; asegurar la eficiencia para lograr la maximización de los resultados dados los recursos existentes (CEPAL, 2005).

Dentro de las prioridades en materia social, cabe resaltar que es imprescindible invertir en capital humano mediante programas sociales. En la región hay experiencias recientes muy exitosas en la implementación de programas de transferencias condicionadas a los cuales ha de continuarse asignándoles alta prioridad.

II. Inserción internacional de las economías de la región

En esta segunda parte abordaremos temas relacionados con la inserción internacional. En primer lugar, analizaremos la relación entre apertura comercial y crecimiento económico. Luego, las características del desempeño exportador de la región y, finalmente, consideraciones relativas a política comercial y de integración.

I. BUSTILLO

A. Apertura comercial y crecimiento económico³

La relación entre el crecimiento económico y sus determinantes es un tema que ha suscitado gran controversia y que ha sido y es objeto de numerosos estudios. Lo que está claro en la discusión es que para que exista crecimiento económico, debe existir una mayor acumulación de factores productivos (acumulación de capital físico y de capital humano), progreso tecnológico, o ambos a la vez. En otras palabras, no puede existir crecimiento económico si no existe acumulación de factores o avance tecnológico.

Estudios recientes concluyen que, no obstante la importancia de la acumulación de factores de producción, son los aumentos en la productividad la vía más importante para alcanzar altas tasas de crecimiento económico. A su vez, la productividad de los factores es afectada por las instituciones y las políticas adoptadas por los gobiernos. Instituciones y políticas inciden en la productividad de los factores ya que determinan las reglas de juego en las que se desenvuelve la actividad económica y social.

Por ejemplo, entre las instituciones que más atención han merecido en los estudios están las que protegen los derechos de propiedad y las que aseguran el respeto a los contratos. La falta de respeto a los contratos y la carencia de “reglas de juego” claras y estables perjudicaría el crecimiento económico porque los agentes económicos deben tomar sus decisiones en un marco de incertidumbre. Es decir, genera incertidumbre que afecta de manera negativa las decisiones de los agentes económicos. Por otra parte, el buen funcionamiento de los mercados promueve el crecimiento. Por ejemplo, la estabilidad de los agregados macroeconómicos y el buen funcionamiento de los mercados financieros contribuye a disminuir la incertidumbre y a facilitar la inversión.

Entre los temas que ha despertado más interés en los pasados años es la relación entre apertura comercial y crecimiento económico. Como se ha visto, el crecimiento económico (entendido como la tasa de crecimiento del PIB *per capita*), depende de aquello que afecte el nivel de productividad de una economía. Por lo tanto, si la apertura comercial aumenta la productividad, por ejemplo, eliminando distorsiones que afecten la asignación de recursos o aumentando las tasas de acumulación de capital físico y/o humano, se esperaría que los procesos que profundizan la inserción de la economía en la economía mundial, condujeran a aumentar el crecimiento económico.

Al alinear los precios internos a los internacionales, la liberalización comercial elimina distorsiones, aumentando la eficiencia en la asignación de recursos. Esto, a su vez, se traduciría en un incremento de la eficiencia de la inversión extranjera, un aumento de la tasa de ahorro interno y de los flujos de capital, procesos todos que contribuirían al aumento de la productividad y por lo

³ Esta sección se basa en Artecona y Bustillo (2003).

tanto al crecimiento económico. Más recientemente, la teoría del crecimiento endógeno señala la importancia de la difusión tecnológica que trae aparejada la apertura comercial y el *learning-by-doing*, y les atribuye un papel preponderante en la promoción del desarrollo económico.

Sin embargo, desde un punto de vista estático, la teoría general del *second-best* sugiere que en presencia de otras distorsiones en la economía, el libre comercio podría no ser la mejor opción para el crecimiento económico. Las economías más abiertas son susceptibles de quedar estancadas en industrias sin *learning-by-doing*, por ejemplo cuando las ventajas comparativas de un país están en actividades de escaso valor agregado. En tal caso, una economía más protegida podría verse favorecida para crecer más rápidamente. Al mismo tiempo, los modelos de economías con rendimientos crecientes a escala y/o con suficientes externalidades podrían generar situaciones en las cuales los factores de la producción fluyen de las áreas más pobres a las áreas más ricas, generando las llamadas trampas de crecimiento.

Los estudios empíricos, que en su mayoría recogen una relación positiva entre bajos niveles de protección y crecimiento económico, han sido objeto de muchas críticas desde varios puntos de vista. La gran mayoría de los estudios se han concentrado en el efecto de los distintos grados de apertura comercial en el crecimiento económico. Sin embargo, cabe notar que crecimiento económico y bienestar social no son estrictamente lo mismo. Por un lado, los efectos (positivos o negativos) de determinadas políticas económicas en el crecimiento económico, no se traducen necesariamente en aumentos de ingreso e inclusive niveles crecientes de ingreso *per capita* pueden no implicar necesariamente un aumento en el bienestar, por ejemplo porque no mejoran la distribución del ingreso. De modo que existen aún espacios abiertos al debate en cuanto a los beneficios potenciales de una apertura comercial.

La gran mayoría de los estudios empíricos de los últimas dos décadas ha intentado encontrar cuan sistemática es la relación entre las diferencias en los niveles de desarrollo y las diferencias en el grado de liberalización existente.

Un primer grupo de estudios se concentra en el uso de regresiones a través de países donde la variable explicativa es o bien el nivel de PIB real *per capita* o su tasa de crecimiento y una de sus variables explicativas es un indicador de apertura comercial medido de alguna de las maneras mencionadas en el cuadro adjunto. Muchos de estos ensayos encuentran un coeficiente positivo y significativo en esta variable. Aún si se obvian los puntos débiles más obvios de este tipo de trabajo econométrico la simplicidad de la especificación y el problema de la medida de las variables, los resultados pueden ser cuestionados desde otros ángulos. Por ejemplo, la dificultad en asociar causalidad a la correlación observada. Es decir, ¿cómo se interpretan los resultados? ¿La apertura comercial conlleva al crecimiento económico o a la inversa, los países se abren al comercio

I. BUSTILLO

internacional una vez que alcanzan un nivel relativamente elevado de desarrollo⁴? Muchos estudios han tratado de desentrañar esta cuestión a través del uso de variables instrumentales. En general los resultados se mantienen con algunas modificaciones.

Más difícil de corregir es el problema de la identificación de la política responsable de la correlación observada. En la mayoría de los países, el cambio en la política comercial viene asociado a la introducción de otro conjunto de reformas tales como desregulación de la inversión extranjera directa, del mercado laboral y del mercado de cambios, y por lo tanto resulta muy difícil identificar cuánto del efecto en el nivel o tasa de crecimiento del PIB es debido a la apertura comercial y cuánto al resto de las políticas. Por un lado, si se omiten las variables que identifican dichas políticas, la variable de apertura comercial estaría recogiendo más mérito del que debiera. Por otro, si se incluyen todas, el problema de multicolinealidad puede hacer imposible la identificación de la política efectivamente relevante para el crecimiento económico. Algunos estudios han intentado la incorporación de otras variables de política a la relación. En términos generales, se mantiene una correlación positiva entre el PIB *per capita* y apertura comercial. Pero se observa que existen por los menos otros dos factores que explican las diferencias en los niveles de ingreso, estos son la calidad de las instituciones del país y su ubicación geográfica. En resumen, este tipo de estudios presentan evidencia bastante fuerte sobre la relación de causalidad de apertura comercial-crecimiento económico, pero reconoce la imposibilidad de separar los efectos de apertura comercial de aquellos debidos a una buena estructura institucional⁵.

Otro grupo de estudios intenta separar los efectos institucionales de los de apertura comercial *per se*, a través del uso de datos de panel. Los resultados son bastante robustos, el efecto de apertura comercial en el crecimiento económico es positivo y significativo.

Cuando se analizan los mecanismos a través de los cuales el comercio internacional fomenta el crecimiento económico se observa que en la mayoría de los casos se da a través de un aumento en la productividad de las firmas exportadoras. Sin embargo, una vez más existe el problema de establecer causalidad. Por un lado, se ha encontrado que los altos costos de entrada al mercado exportador hacen que sólo aquellas empresas que son relativamente más eficientes entren y, por lo tanto, la relación sería de productividad a exportaciones y no a la inversa). Por otro lado, se ha observado que el comportamiento *a priori*

⁴ Los países que disponen de un mayor ingreso per capita pueden, entre otras cosas, levantar las barreras al comercio porque no dependen tan esencialmente de la recaudación del comercio internacional, tienen una composición de preferencias más orientada a los bienes transables, y mayores recursos para mejorar la infraestructura comercial, etc.

⁵ La ubicación geográfica y una variable exógena y como tal no forma parte del menú de políticas disponibles.

de las empresas que se orientan hacia el mercado internacional es de incorporación de tecnología extranjera e insumos importados lo cual se traduce en un aumento de la productividad que eventualmente se refleja en una mejor adaptación de inserción al mercado internacional. De modo que los estudios microeconómicos que tratan de analizar los mecanismos a través de los cuales la apertura comercial se refleja en aumentos de productividad son indicativos de una relación inversa a la propuesta. Cabe notar que todos estos estudios han sido realizados en países de ingresos medios y altos cuestionando su aplicabilidad a países menos desarrollados⁶.

Otra serie de interrogantes relacionadas con la apertura comercial y el crecimiento son las relativas a la convergencia económica, en particular sobre la convergencia de ingresos entre países que integran procesos de integración. Las respuestas que dan los estudios empíricos sobre liberalización del comercio y convergencia de ingresos son más bien ambiguas: mientras algunos sugieren que la liberalización del comercio tiene una función importante o que incluso podría ser el factor determinante de la convergencia de ingresos, hay otros cuyas conclusiones destacan la importancia de otros factores. El estudio realizado por Barro y Sala-i-Martin (1991) indica que en las regiones entre las que se da una apertura comercial los países pobres muestran un crecimiento más rápido que el promedio.

Los autores demuestran que tanto en Estados Unidos como en Europa los estados o las regiones más pobres se acercaron a los de mayores ingresos a un ritmo de un 2% anual entre 1960 y 1985. Los autores sostienen que en estos casos se produce una convergencia, pero que ésta es lenta. En cambio, Ben-David (1993, 1996) llega a la conclusión que, después de la eliminación de las barreras arancelarias entre los principales miembros de la Comunidad Económica Europea, se produjo una marcada convergencia de ingresos. Estos estudios indican, por lo tanto, que la convergencia, sin ser ciertamente un fenómeno generalizado, podría materializarse entre países que tienen estrechos vínculos comerciales.

Rodríguez y Rodrik (2001) y Slaughter (2001) han cuestionado esta evidencia empírica por varias razones, entre ellas, por la medición del grado de apertura y el periodo considerado en el análisis y, a partir de esto, han puesto en duda la conclusión según la cual la liberalización del comercio se traduce automáticamente en una convergencia más rápida. Incluso si se produce la convergencia, hay muchos otros factores que entran en juego, además del comercio, entre otros la existencia de leyes e instituciones similares, la movilidad de la mano de obra y las transferencias de los países.

⁶ Podría argumentarse que los aumentos de productividad por la incorporación de tecnología extranjera e insumos exportados debiera ser mayor en los países menos desarrollados.

I. BUSTILLO

B. Desempeño exportador⁷

Pese a los avances globales registrados en algunos países, la apertura de la economía no ha bastado para mejorar el crecimiento de la región. En los años noventa, América Latina y el Caribe exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, tanto en términos de volumen como de valor. El promedio anual de las exportaciones de bienes creció un 8.4% en volumen, tasa sólo superada por China y algunas economías de Asia. Sin embargo, el dinamismo de las exportaciones no se manifestó en el comportamiento de la economía; el vigoroso desempeño exportador de la región resultó poco dinámico en términos del crecimiento económico. A partir de 1990, el crecimiento económico de la región aumentó a una tasa media anual de 2.6%, es decir, un tercio de la expansión de las exportaciones reales.

Aunque la penetración de las importaciones contribuyó a modernizar el aparato productivo y a facilitar la expansión de nuevos sectores de exportación basados en la mayor incorporación de insumos importados, provocó al mismo tiempo un debilitamiento de los encadenamientos entre la actividad exportadora y el conjunto de la actividad productiva.

La participación de la región en el comercio internacional aumentó de 4.5% a 5.5% durante la década, sobre todo en México. En su conjunto, este repunte obedeció en gran medida a los aumentos de competitividad en rubros no dinámicos, más que a la inserción en las corrientes más dinámicas del comercio mundial. De esta manera, el análisis de la especialización exportadora de la región, medida en términos de la ponderación relativa de los rubros de demanda mundial dinámica dentro de la canasta exportadora, revela que su calidad sigue siendo deficiente.

La especialización exportadora regional en la última década siguió tres patrones básicos. El primero, vigente principalmente en México, pero también en algunos países de Centroamérica y del Caribe, se caracteriza por la integración a flujos verticales de comercio de manufacturas, centrados fundamentalmente en el mercado de Estados Unidos. Este patrón de especialización permitió que estos países aprovecharan algunos mercados manufactureros dinámicos -y, curiosamente, más en el caso de los mercados centroamericanos que en México, pero a costa de reducir los encadenamientos internos, dado el alto contenido de insumos importados de dichas manufacturas (maquila en el caso extremo).

En el segundo patrón, que corresponde esencialmente a Sudamérica, los países se han integrado a redes horizontales de producción y comercialización, especialmente de materias primas y manufacturas basadas en el procesamiento de recursos naturales. Este patrón permitió mayores encadenamientos internos (incluidos adelantos tecnológicos) pero en general llevó a los países a

⁷ Esta sección se basa en CEPAL (2002) y Bustillo y Ocampo (2003).

ECONOMÍA E INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

especializarse en bienes que perdían participación en el mercado mundial; esta característica fue particularmente problemática en el caso de los países andinos.

Por último, los países del Caribe y Panamá revelan un tercer patrón, con gran predominio de exportación de servicios, sobre todo turísticos, pero también financieros y de transporte. El más importante de todos, el turismo, es un componente dinámico del comercio mundial, pero también ha estado caracterizado por un alto contenido de insumos importados, en particular en las economías más pequeñas.

Así pues, el desempeño exportador de América Latina y el Caribe en los años noventa sugiere que los fuertes encadenamientos entre el crecimiento del PIB y las exportaciones y el aumento de la competitividad, sobre todo en los segmentos dinámicos del comercio mundial, no se obtienen automáticamente con una mayor apertura. Ello implica que, a menos que los países emprendan un esfuerzo coherente para estimular los encadenamientos entre los sectores exportadores y las actividades económicas internas, aumentando así el valor agregado (es decir, el PIB) de las exportaciones, y fomentar las ventajas comparativas dinámicas, basadas en los conocimientos, los encadenamientos entre exportaciones y PIB serán débiles y las exportaciones tenderán a concentrarse en productos para los cuales la demanda es menos dinámica y más vulnerable en el comercio mundial.

En este sentido, es posible extraer enseñanzas valiosas de la experiencia de las economías de Asia oriental. Según se señala en investigaciones recientes, parte importante del éxito de la integración de los países de Asia oriental a los flujos de comercio mundiales estribó en el poder discrecional para usar una gama de medidas de política e incentivos dirigidos a sectores e industrias específicos en que se logró formar una capacidad de oferta exportadora competitiva. La integración estratégica no sólo estuvo limitada al comercio sino que también incluyó políticas para promover la transferencia de tecnología. Una enseñanza importante que se deriva de la experiencia de Asia oriental es que, si bien un enfoque deliberado y activo hacia la integración, mediante la aplicación de un conjunto de políticas de comercio e inversión medidas y con una secuencia adecuada, no garantiza el éxito económico, el éxito sin dicho enfoque parece ser la excepción más que la regla.

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, la participación activa en mercados externos exige acelerar el ritmo de innovación, incluida la transferencia de tecnología, desarrollar nuevos sectores productivos y apoyar los procesos de aprendizaje. Ello exige formular estrategias para promover nuevas empresas y actividades, reestructurar sectores que no son competitivos y apoyar a las pequeñas y medianas empresas para ayudar a fortalecer los vínculos entre las exportaciones y los sectores productivos y así participar en nuevos flujos de comercio de manera competitiva. Para formar una capacidad de oferta exportadora competitiva es preciso crear encadenamientos entre las actividades que tienen éxito en los mercados internacionales y el resto del sistema productivo. Una orientación exportadora más fuerte, sobre todo basada en la promoción de las

I. BUSTILLO

exportaciones con alta densidad de conocimientos o que suponen un alto nivel de valor agregado, es crucial para que la capacidad exportadora se traduzca en mayor crecimiento económico.

C. Inserción externa y política comercial

Desde mediados de los años 80 -en algunos casos antes- los países de América Latina y el Caribe han venido abriendo sus regímenes comerciales y redefiniendo su inserción en la economía global. Junto con la liberalización unilateral se alentaron los procesos de integración y se firmaron una amplia gama de nuevos acuerdos de libre comercio. La apertura fue tanto unilateral como a través de acuerdos y procesos de integración, en lo que la CEPAL llamó “regionalismo abierto”⁸.

El primero de estos acuerdos, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), fue el primer acuerdo recíproco celebrado entre países desarrollados y en desarrollo y marcó un punto de inflexión en las relaciones económicas entre países con distintos grados de desarrollo. En el TLCAN, así como en otros tratados celebrados entre países en desarrollo y desarrollados desde entonces, las asimetrías tienden a ser encaradas mediante disposiciones específicas, transitorias y negociadas, más que con exenciones a las reglas y disciplinas generales⁹.

Esta manera de encarar las asimetrías responde a una reconsideración de la utilidad del trato diferencial hacia mediados de los años ochenta. Hasta ese entonces, el trato asimétrico de los países en desarrollo frente a los desarrollados se reflejó en exenciones a las normas y disciplinas generales, de manera que se pudiera proteger los mercados y otorgar subsidios a las industrias, a fin de fortalecer y diversificar la base industrial. La discrecionalidad en las políticas incluía el derecho a mantener barreras comerciales para hacer frente a los problemas de balanza de pagos y proteger a las industrias nacientes, aplicando medidas de política comercial e industrial que de otra manera serían inconsistentes con las obligaciones multilaterales.

A partir de mediados de la década de 1980, el énfasis en la liberalización unilateral llevó a reconsiderar la manera como deberían encararse las asimetrías. De concentrarse en el acceso preferencial y las disposiciones diferenciales se pasó

⁸ El renacimiento de la integración en la región, marcado por la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en 1991, estuvo acompañado de un nuevo impulso en los antiguos acuerdos subregionales de la región, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Comunidad Andina (CAN) y la Comunidad y Mercado Común del Caribe (CARICOM), y de una proliferación de acuerdos bilaterales de libre comercio.

⁹ Para un análisis de la manera como se han encarado las asimetrías, ver Bustillo y Ocampo (2003).

a un nuevo paradigma según el cual el objetivo básico de las relaciones comerciales era brindar “un campo de juego nivelado”, en el cual se adoptan obligaciones comunes para las partes que permitan el funcionamiento de las fuerzas del mercado.

A la fecha se han firmado un creciente número de acuerdos bilaterales de los países de la región con Estados Unidos, con Europa y más, recientemente, con economías de Asia.

El establecer acuerdos bilaterales intenta, entre otros factores, no sólo lograr o ampliar acceso a un determinado mercado, sino el evitar perderlo a causa de la cantidad de preferencias resultantes de los acuerdos bilaterales con otros países. Esta vía, si bien es comprensible desde el punto de vista del interés particular de cada país, tenderá, si no se adoptan algunas de las medidas mencionadas en los párrafos precedentes, a debilitar los acuerdos subregionales y/o regionales hasta tornarlos irrelevantes.

El ámbito más favorable para profundizar la inserción es el multilateral, puesto que permite que allí se potencie el poder de negociación de los países en desarrollo. Sin embargo, las negociaciones en la esfera multilateral siguen funcionando con grandes dificultades¹⁰. Por otra parte, los pocos avances que se han logrado en el marco de los acuerdos de integración subregionales de América del Sur han venido a potenciar también el ámbito bilateral. En Centroamérica sin embargo se tiende a consolidar -no sin dificultades- el proceso de integración.

La proliferación de acuerdos plantea una serie de desafíos. Entre ellos, la necesidad de estimular la convergencia entre los acuerdos comerciales suscritos, comenzando con América del Sur, lo que requiere acelerar las desgravaciones arancelarias y avanzar en la creación de una zona de libre comercio en un lapso razonable. Para lograrlo, es necesario, entre otros factores, homogeneizar las reglas de origen y las normas aduaneras, avanzando hacia la unificación de las normas de origen de todos los acuerdos comerciales en América del Sur (CEPAL, 2006).

La CEPAL ha venido enfatizando la importancia del fortalecimiento de los acuerdos subregionales y la integración regional. Para ello es fundamental

¹⁰ Muchos de estos acuerdos son entre países en desarrollo con países industrializados e incluyen negociaciones que abarcan la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, los servicios y la inversión extranjera, en un contexto de escasa liberalización del comercio agrícola. El efecto de estos tratados no ha sido suficientemente analizado, aunque de algunos estudios se desprende que los costos pueden ser considerables en ciertas áreas, entre otras en lo relativo a la propiedad intelectual (Díaz, 2006). A cambio, los países en desarrollo consiguen un mayor y más seguro acceso a los mercados de los países industrializados, lo que para muchos es una oportunidad interesante, en especial si se considera el tamaño de estos mercados y las ventajas que representa con respecto a otros países que no tienen el mismo acceso.

I. BUSTILLO

mejorar la credibilidad de la integración. Entre otras cosas, ello exige reforzar su institucionalidad y los mecanismos de solución de controversias, con miras a poner en práctica un sistema único de solución de controversias en América del Sur, cuyos fallos tengan la misma capacidad vinculante que los de la Organización Mundial del Comercio. También se requiere avanzar en materia de facilitación de comercio que permita asegurar el acceso a los mercados y aprovechamiento de las oportunidades de expansión del comercio. La infraestructura, los sistemas de información y la creación de capacidad, tanto humana como institucional son de particular importancia en esta materia.

Para finalizar, la profundización de la integración requiere de acciones en muchos y variados frentes¹¹. Requieren, en pocas palabras, que la región pase de la retórica a acciones concretas orientadas a profundizar la integración subregional y regional.

¹¹ Para una descripción de una agenda de convergencia ver CEPAL (2006).

ECONOMÍA E INSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

BIBLIOGRAFÍA

- Artecona, Raquel e Inés Bustillo (2003), “America Latina y el Caribe y, el proceso del ALCA”, ALCA un debate sobre la integración, México.
- Barro, Robert y Xavier Sala i Martin (1991), “Convergence Across States and Regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Brookings Institutions, Washington, D.C.
- Ben-David, Dan (1996), “Trade and convergence among countries”, *Journal of International Economics*, vol. 40.
- Bustillo, Inés y José Antonio Ocampo (2003), *Asimetrías y cooperación en el Área de Libre Comercio de las Américas*, Serie Informes y estudios especiales, Santiago de Chile, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a) *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (LC/G.2335), Santiago de Chile, enero.
- _____(2007b), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, (LC/G.2355-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N.Venta S.07.II.G.161.
- _____(2006a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2314-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- _____(2006b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2313-P/E), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.06.II.G.67.
- _____(2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, (LC/G.2331), Santiago de Chile, junio, N.Venta S.05.II.G.107.
- _____(2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- _____(2003), *Globalización y desarrollo. Una reflexión desde América Latina y el Caribe*, Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Alfaomega.
- _____(2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile, abril.

I. BUSTILLO

- (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad* (LC/G.1801(SES.25/4)/E), Santiago de Chile.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef (2006), “La coyuntura económica de América Latina: ¿hay lugar para optimismo?”, documento presentado en el seminario Políticas económicas para un nuevo pacto social en América Latina, Fundación CIDOB, Barcelona, 6 y 7 de octubre.
- Ocampo, José Antonio y Juan Martín (2004), *A Decade of Light and Shadow. Latin America and the Caribbean in the 1990s* (LC/G.2205-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.79.
- Rodríguez, Francisco y Dani Rodrik (2001), “Trade policy and economic growth: a skeptic’s guide to the cross –national evidence”, *NBER Macroeconomics Annual 2000*, vol. 15, Ben S. Benanke y Kenneth Rogoff (comps.), The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Slaughter, Matthew J. (2001), “Trade liberalization and per capita income convergence: A difference-in-differences analysis”, *Journal of International Economics*, vol. 55, octubre.