

Dt

DOCUMENTO DE TRABAJO

ENSAYO SOBRE UNA POLÍTICA ALTERNATIVA PARA EL
DESARROLLO LATINOAMERICANO

10/05/2015

N° 2015/01

ENSAYO SOBRE UNA POLÍTICA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Luis Sánchez-Masi

ENSAYO SOBRE UNA POLÍTICA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

Luis Sánchez-Masi

CAF - Documento de trabajo N° 2014/06

10/05/2015

RESUMEN

El desarrollo de los países latinoamericanos, particularmente en las últimas décadas, ha sido errático e insuficiente. Medido por diversos índices, América Latina ha venido perdiendo relevancia en el mundo y muy especialmente en relación con las economías emergentes del Asia.

La evidencia histórica parece corroborar que los más relevantes factores condicionantes del desarrollo latinoamericano fueron las falencias institucionales, que impidieron la creación de un clima adecuado para el desarrollo; el atraso tecnológico, que dificultó la creación de ventajas comparativas más sofisticadas, y el libre comercio que privilegió naturalmente la explotación de materias primas. En esas circunstancias, el gran reto para los países latinoamericanos es cómo aumentar los niveles de ahorro e inversión, incorporar tecnologías avanzadas y mejorar la productividad, a fin de migrar de ventajas comparativas basadas en la explotación de materias primas hacia ventajas comparativas basadas en la explotación del conocimiento y la tecnología.

En este Ensayo se proponen los fundamentos para articular una concepción alternativa sobre el proceso y la política de desarrollo. Entre los elementos que se consideran relevantes para la construcción de esa concepción alternativa los más importantes parecerían ser: (a) la transformación de la estructura productiva con el apoyo de la inversión extranjera, mediante la creación de ventajas comparativas de mayor productividad, la actualización tecnológica y la inserción a las cadenas globales de valor; (b) el fortalecimiento de la institucionalidad y el establecimiento de “realidades alternativas”, para crear condiciones apropiadas para la gestión eficiente de los agentes económicos; y (c) la adopción de políticas de desarrollo deliberadas, para viabilizar la transformación de la estructura productiva y asegurar un desarrollo sostenible y de calidad.

Pequeñas secciones del texto, menores a dos párrafos, pueden ser citadas sin autorización explícita siempre que se cite el presente documento. Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es), y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF, a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.

© 2015 Corporación Andina de Fomento

ESSAY ON AN ALTERNATIVE FOR LATIN AMERICAN DEVELOPMENT POLICY

Luis Sánchez-Masi

CAF – Working papers N° 2015/01

10/05/2015

ABSTRACT

The development of Latin American countries, particularly in recent decades, has been erratic and insufficient. Measured by various ratings, Latin America has been losing relevance in the world and especially in relation to the emerging economies of Asia.

Historical evidence seems to corroborate that the most important determinants of Latin American development were the institutional obstacles that prevented the creation of a suitable climate for development; technological backwardness, which hampered the creation of more sophisticated comparative advantage and free trade that naturally favored the exploitation of raw materials. In these circumstances, the big challenge for Latin American countries is how to increase savings and investment levels, incorporating advanced technologies and improve productivity in order to migrate from comparative advantages based on the exploitation of raw materials to comparative advantage based on exploitation knowledge and technology.

In this test the foundations intend to articulate an alternative conception of the process and policy development. Among the elements considered relevant to the construction of this alternative conception the most important seem to be: (a) the transformation of the production structure to support foreign investment by creating comparative advantages of increased productivity, technological upgrading and insertion into global value chains; (B) strengthening the institutional framework and the establishment of "alternate realities" to create appropriate conditions for the efficient management of economic agents; and (c) the adoption of deliberate development policies, to make possible the transformation of the productive structure and ensure a sustainable and quality development.

Small sections of text, that are less than two paragraphs, may be quoted without explicit permission as long as this document is stated. Findings, interpretations and conclusions expressed in this publication are the sole responsibility of its author(s), and it cannot be, in any way, attributed to CAF, its Executive Directors or the countries they represent. CAF does not guarantee the accuracy of the data included in this publication and is not, in any way, responsible for any consequences resulting from its use.

© 2015 Corporación Andina de Fomento



ENSAYO SOBRE UNA POLÍTICA ALTERNATIVA PARA EL DESARROLLO LATINOAMERICANO

UNA CONTRIBUCIÓN A LA DISCUSIÓN SOBRE LAS
POLÍTICAS DE DESARROLLO



10 MAYO 2015

LUIS SANCHEZ-MASI*

***Luis Sánchez-Masi es actualmente Asesor General de la Presidencia Ejecutiva de CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. Las opiniones expresadas en este Ensayo son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente las de CAF.**

INDICE

| | Página |
|---|---------------|
| Resumen | 3 |
| Capítulo 1. La medida del Desarrollo | 5 |
| A. El ingreso per cápita como medida del desarrollo | 5 |
| B. El nivel de desarrollo y el proceso de desarrollo | 6 |
| C. La estructura productiva y la institucionalidad | 7 |
| Capítulo 2. El desarrollo de América Latina en las última décadas | 9 |
| A. El desarrollo latinoamericano en las décadas de 1950 a 1970 | 11 |
| B. El desarrollo latinoamericano a partir de la década de 1980 | 11 |
| C. La dependencia de las materias primas | 13 |
| D. Las ventajas comparativas y el desarrollo latinoamericano | 15 |
| E. Factores condicionantes del desarrollo latinoamericano | 16 |
| Capítulo 3. La evidencia histórica sobre el proceso de desarrollo | 17 |
| A. La continua transformación de la estructura productiva | 17 |
| B. Las políticas deliberadas y la transformación de la estructura productiva | 19 |
| 1. La experiencia de los países desarrollados | 19 |
| 2. La experiencia de países asiáticos | 22 |
| C. El conocimiento y la tecnología como motores del desarrollo | 27 |
| 1. Conocimiento, innovación tecnológica y nivel de desarrollo | 28 |
| 2. La generación del conocimiento y la tecnología en América Latina | 29 |
| D. El proceso global de producción o cadena global de valor | 33 |
| Capítulo 4. La inversión extranjera directa como apoyo al desarrollo local | 37 |
| A. La inversión extranjera directa en los países asiáticos | 37 |
| B. La inversión extranjera directa en América Latina | 38 |
| Capítulo 5. Las ventajas comparativas, las ventajas competitivas y la transformación de la estructura productiva | 41 |
| A. La especialización inducida por el comercio internacional | 42 |
| B. La especialización resultante de ventajas competitivas | 43 |
| C. Implicaciones de las ventajas comparativas y competitivas | 46 |
| D. El proceso de transformación de la estructura productiva | 49 |

| | |
|--|-----------|
| Capítulo 6. Hacia una concepción alternativa del desarrollo latinoamericano | 53 |
| A. Requisitos indispensables para el desarrollo latinoamericano | 53 |
| B. La realidad latinoamericana | 53 |
| C. Necesidad de un cambio de paradigma sobre el desarrollo latinoamericano | 54 |
| D. Fundamentos para una concepción alternativa del desarrollo latinoamericano | 54 |
| 1. Transformación de la estructura productiva | 55 |
| 2. Fortalecimiento de la institucionalidad | 59 |
| 3. Políticas económicas deliberadas | 61 |
| E. El progreso en el proceso de transformación de la estructura productiva | 64 |
| | |
| Capítulo 7. Algunas observaciones sobre la realidad latinoamericana | 67 |
| A. Cambio de paradigma sobre el proceso de desarrollo | 67 |
| B. La IED y la inserción en las cadenas globales de valor | 67 |
| C. Limitada disponibilidad de recursos humanos calificados | 68 |
| D. El costo de la mano de obra | 68 |
| E. La problemática social | 69 |
| F. La “maldición” de la abundancia de recursos naturales | 70 |
| G. La integración latinoamericana | 71 |
| H. La urgencia de la tarea | 71 |
| | |
| Referencias bibliográficas | 73 |

Resumen

El desarrollo de los países latinoamericanos, particularmente en las últimas décadas, ha sido errático e insuficiente. Medido por diversos índices, América Latina ha venido perdiendo relevancia en el mundo y muy especialmente en relación con las economías emergentes del Asia. Las políticas adoptadas para promover el desarrollo no dieron los resultados esperados; la estructura productiva no ha evolucionado significativamente y la dependencia de las materias primas sigue siendo su principal característica definitoria. No parece razonable esperar resultados diferentes de seguir en el futuro políticas y estrategias similares que en el pasado.

La evidencia histórica parece corroborar que los más relevantes factores condicionantes del desarrollo latinoamericano fueron las falencias institucionales, que impidieron la creación de un clima adecuado para el desarrollo; el atraso tecnológico, que dificultó la creación de ventajas comparativas más sofisticadas, y el libre comercio que privilegió naturalmente la explotación de materias primas. En esas circunstancias, el gran reto para los países latinoamericanos es cómo aumentar los niveles de ahorro e inversión, incorporar tecnologías avanzadas y mejorar la productividad, a fin de migrar de ventajas comparativas basadas en la explotación de materias primas hacia ventajas comparativas basadas en la explotación del conocimiento y la tecnología.

En este Ensayo se proponen los fundamentos para articular una concepción alternativa sobre el proceso y la política de desarrollo. Entre los elementos que se consideran relevantes para la construcción de esa concepción alternativa los más importantes parecerían ser: (a) la transformación de la estructura productiva con el apoyo de la inversión extranjera, mediante la creación de ventajas comparativas de mayor productividad, la actualización tecnológica y la inserción a las cadenas globales de valor; (b) el fortalecimiento de la institucionalidad y el establecimiento de “realidades alternativas”, para crear condiciones apropiadas para la gestión eficiente de los agentes económicos; y (c) la adopción de políticas de desarrollo deliberadas, para viabilizar la transformación de la estructura productiva y asegurar un desarrollo sostenible y de calidad.

Los economistas neoclásicos argumentan, siguiendo a los clásicos, que el crecimiento económico y el bienestar serían las condiciones naturales si es que se removieran las interferencias con el funcionamiento del mercado, antes que el resultado de un proceso deliberado de largo plazo para construir una forma particular de estructura económica. Sin embargo, la evidencia histórica sobre el proceso de desarrollo por el que han transitado todos los países considerados hoy como desarrollados, así como las economías emergentes del Asia, demuestra que el desarrollo sostenido conlleva inevitablemente la continua transformación y modernización de la estructura productiva y ha sido siempre el resultado de políticas deliberadas, privilegiando el desarrollo de actividades competitivas y ampliando la participación en un mundo cada vez más interdependiente. Al abandonar la postura de que el desarrollo es el resultado de ciertas “leyes naturales” o de similares postulados neoclásicos, se hace posible empezar a analizar cómo y por qué ciertas políticas fueron efectivas en el pasado y cómo esos éxitos pueden definir o influir las políticas en el futuro.

Capítulo 1

La medida del desarrollo

In all affairs it's a healthy thing now and then to hang a question mark on the things you have long taken for granted.
Bertrand Russell

Mucho se ha escrito para definir y caracterizar el subdesarrollo y el proceso de desarrollo¹. Estos conceptos van desde definir el estado de subdesarrollo económico como consecuencia de la relación entre recursos productivos y población; algunas veces se utiliza el grado de industrialización y la proporción de la fuerza laboral empleada en la industria; otras las perspectivas potenciales para utilizar más capital o más mano de obra, o más recursos naturales disponibles, con el objeto de elevar el nivel de vida de la población². Pero quizás el criterio del *ingreso per cápita*, sea el que ha cobrado mayor aceptación y uso en el contexto del pensamiento neoclásico para caracterizar tanto el nivel como el proceso de desarrollo³.

A. El ingreso per cápita como medida del desarrollo

Es indudable que existen numerosas dificultades que limitan el uso del ingreso per cápita como criterio para clasificar a los países en desarrollados y subdesarrollados o para definir el proceso de desarrollo. Estas dificultades se originan en la veracidad de las cifras sobre ingreso, la validez de su comparación entre distintos países y muchas otras más que aconsejan cautela sobre su uso. En especial, la generación de conocimiento y la dimensión tecnológica, que son cada vez más relevantes, no siempre están incorporadas al análisis del subdesarrollo.

No obstante, la corriente económica tradicional iniciada por los economistas neoclásicos, ha utilizado consistentemente el criterio del ingreso per cápita para distinguir a los países entre desarrollados y subdesarrollados, así como para definir el proceso de desarrollo y la “*convergencia*” como el aumento gradual y sostenido

¹ Numerosos autores se han explayado en identificar las características cualitativas y cuantitativas asociadas con las llamadas economías subdesarrolladas. Sobre esto, véase, por ejemplo, Lewis (1955) y Leibenstein, H. (1960).

² Ver por ejemplo, Adelman, I., Mears, L., Pepelasis, A. (1964) y Viner, J. (1953).

³ Véase, por ejemplo, United Nations. (1951). Para detalles sobre los niveles de ingreso y clasificación de los países, consultar el “2013 World Development Indicators”, publicado por el Banco Mundial, en el que se incluye estadística sobre el Ingreso Nacional per cápita de todos los países, tanto en términos corrientes como en paridad del poder adquisitivo, así como los niveles correspondientes a los diferentes grupos de países.

en el ingreso per cápita de un país⁴. Muy comúnmente, los organismos multilaterales de financiamiento y las agencias nacionales de cooperación internacional utilizan el ingreso per cápita para clasificar a los países y definir las condiciones de acceso a sus financiamientos.

Se ha destacado, con razón, que el criterio del ingreso per cápita como medida del nivel de desarrollo económico sólo puede tener aplicación cuando se utiliza en un sentido estrictamente comparativo, que es la única manera de concebir el problema del subdesarrollo económico. Ciertamente, el subdesarrollo no es un fenómeno *per se*, sino el resultado de la comparación de magnitudes y circunstancias especiales entre diferentes países.

Hoy en día, los varios conceptos tradicionalmente aceptados sobre la caracterización del subdesarrollo, el proceso de desarrollo y la convergencia en base al nivel de ingreso per cápita parecen cada vez más insuficientes para esos propósitos, en un mundo caracterizado por la fragmentación internacional del proceso de producción, la liberalización del comercio y de los flujos financieros y donde el progreso y la actividad económica están vinculadas, cada vez más, con el conocimiento y la tecnología⁵.

B. El nivel de desarrollo y el proceso de desarrollo

En la realidad del siglo XXI, el “*nivel de desarrollo*” implica mucho más que una cuantificación del ingreso per cápita, abarcando además todos los aspectos que definen las condiciones de vida y el bienestar de una sociedad incluyendo, entre otros, la calidad y disponibilidad de la infraestructura económica y social, el acceso y la calidad de los bienes y servicios públicos como la educación y la salud, y particularmente el estado de desarrollo de la estructura productiva, la naturaleza de los bienes y servicios producidos por esa estructura productiva, así como la capacidad de generar conocimiento, tecnologías avanzadas e innovación.

Por otra parte, el “*proceso de desarrollo*” en el mundo asimétrico actual debería entenderse como el proceso que aproxime el “*nivel de desarrollo*” de un país subdesarrollado a los niveles y estándares de los países considerados como

⁴ Los economistas neoclásicos definen la “convergencia” en los niveles de desarrollo en términos del ritmo de crecimiento del ingreso per cápita necesario para alcanzar el nivel de ingreso de los países desarrollados.

⁵ Sobre criterios alternativos para la clasificación de países en función al nivel y tasa de crecimiento del ingreso, véase OECD (2013), “Shifting wealth and the new world economy” in Perspective on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World, OECD Publishing.

referentes de un alto “*nivel de desarrollo*”, enfoque que trasciende la simple comparación del ingreso per cápita. En este proceso, hoy parece mucho más relevante que en el pasado la aproximación progresiva a la estructura productiva y a la generación del conocimiento y la tecnología prevalecientes en los países desarrollados.

El desafío que enfrenta la teoría económica es cómo introducir esta nueva realidad en el análisis del subdesarrollo, el crecimiento económico y el proceso de desarrollo. Sobre todo, en el mundo actual, el análisis del proceso de desarrollo y de la “convergencia”, no puede eludir enfrentar la problemática de la transformación de la estructura productiva, la generación del conocimiento y la “brecha tecnológica” que separa a los países subdesarrollados de los desarrollados.

C. La estructura productiva y la institucionalidad

¿Qué se entiende por la “estructura productiva” de una sociedad? Generalmente se entiende por *estructura productiva* las *características del sistema de producción* que emplea una sociedad en la creación de bienes y servicios en un determinado momento o, desde otra perspectiva, la combinación de los diferentes factores de producción, incluyendo la tecnología, utilizados para la producción de bienes y servicios, y las *relaciones sociales* que se generan como consecuencia del sistema de producción, es decir, los vínculos entre los diferentes agentes económicos que intervienen en la producción de esos bienes y servicios⁶. Por tanto, el resultado de una determinada estructura productiva se manifiesta esencialmente en las particularidades de los bienes y servicios producidos por una sociedad y, en especial, en la tecnología utilizada para esos propósitos, así como en la relevancia y formas de relacionamiento de los distintos agentes que intervienen en su producción.

La *estructura productiva* de los países latinoamericanos se caracteriza, en lo esencial, por la preponderancia de ventajas comparativas basadas en la explotación de materias primas, atraso tecnológico en relación con los países más avanzados, baja productividad, limitada capacidad empresarial innovadora con la habilidad para crear ventajas competitivas a nivel internacional y relaciones sociales marcadas por la inseguridad jurídica, la marginalidad, la exclusión y altos índices de informalidad en el ámbito laboral.

⁶ Sobre este particular ver, por ejemplo, Marx, C. y Engels, F. (1957), Contribución a la Crítica de la Economía Política, pp. 240-243, Academia de Ciencias de la U.R.S.S. (1960), pp. 16-18, y Konstantinov, F.V. (1960), p. 415.

La *institucionalidad*, o más generalmente, la *estructura institucional*, constituye el conjunto de las instituciones jurídicas y políticas prevalecientes en una sociedad, y está directamente vinculada con la estructura productiva, en un complejo proceso de relaciones funcionales y de causalidades múltiples.

La evidencia histórica muestra que, usualmente, los adelantos en el proceso de desarrollo de una sociedad se originan en mejoras en la estructura productiva, motivados por avances tecnológicos. Así, por ejemplo, los avances tecnológicos de la Revolución Industrial trajeron profundos cambios en el *sistema de producción*, como la transición del taller a la fábrica, el uso de nuevas fuentes de energía y extraordinarios aumentos en la productividad; pero también produjeron cambios importantes en las *relaciones sociales*, como la consolidación de una clase obrera y otra burguesa, y la migración del campo hacia las ciudades. Por otra parte, transformaciones en la *institucionalidad* pueden también motivar cambios en la estructura productiva, como ocurriera, por ejemplo, con la abolición de la monarquía absoluta y la introducción de distintos regímenes políticos.

Es indudable que las características actuales de la estructura institucional de los países latinoamericanos, como la imprevisibilidad jurídica y económica, la corrupción y otras más, afectan negativamente el desarrollo y la transformación de la estructura productiva. Por otra parte, el fortalecimiento de la institucionalidad, al crear confianza entre los agentes económicos, puede inducir crecimientos en los montos y en la naturaleza de las inversiones, la formación de empresas innovadoras, la incorporación de tecnologías más avanzadas y aumentos en la productividad, propiciando así cambios positivos en la estructura productiva.

Capítulo 2 El desarrollo de América Latina en las últimas décadas

*If the lessons of history teach us anything it is that
nobody learns the lessons that history teaches us.*

Anónimo

El desarrollo de los países latinoamericanos, particularmente en las últimas décadas, ha sido errático e insuficiente. Las diversas políticas adoptadas para promover el desarrollo no dieron los resultados esperados; la estructura productiva no ha evolucionado significativamente y la dependencia del precio y la demanda de materias primas sigue siendo su principal característica definitoria.

No obstante ser una de las regiones mejor dotada de una gran variedad y abundancia de recursos naturales, o tal vez a causa de ello, el desarrollo de Latinoamérica, en una perspectiva de largo plazo, deja mucho que desear. Parece ser que los mecanismos que generan riqueza y pobreza han sido mejor comprendidos en el pasado que en la actualidad. Antonio Serra, pensador italiano, fue posiblemente el primero en producir una teoría sobre el “desarrollo desigual”, en su libro “*Breve Trattato*”, de 1613. Serra trató de explicar por qué su ciudad de Nápoles permanecía pobre a pesar de los múltiples recursos naturales que poseía, en tanto que Venecia, precariamente construida sobre un pantano, estaba en el centro de la economía mundial. La explicación, argumentaba Serra, estaba en el hecho de que los venecianos, impedidos de cultivar la tierra como los napolitanos, se vieron forzados a desarrollar su industria para poder sobrevivir, y así aprovechar los rendimientos crecientes propios de la industria manufacturera. En opinión de Serra, la clave del desarrollo económico era tener un gran número de diferentes actividades económicas, todas sujetas al beneficio de precios decrecientes, como consecuencia de los rendimientos crecientes. Paradójicamente, se desprende de la observación de Serra que ser pobre en la dotación de recursos naturales puede ser la clave para llegar a ser rico⁷. Singapur es un ejemplo moderno de esta “paradoja”.

En las últimas décadas, Latinoamérica ha venido perdiendo su posición como la más próspera región en desarrollo. Así, por ejemplo, entre 1950 y 2008, el PIB de América Latina, en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA), se mantuvo estable en alrededor del 7,9% del PIB mundial; en términos corrientes, el PIB latinoamericano declinó del 8% del PIB mundial en 1980 al 7,4% en 2014. Pero más importante aún es la disparidad con el desempeño de otras economías

⁷ Citado por Reinert (2007), p. 7.

emergentes en desarrollo, puesto que en tanto que América Latina representaba el 35% del PIB de esas economías en 1981, esta proporción disminuyó a sólo el 15% en años recientes⁸.

En 1975, el PIB per cápita promedio de América Latina, expresado en paridad del poder adquisitivo, representaba alrededor del 28% del PIB per cápita de Estados Unidos; esa proporción se incrementó al 29% entre 1975-77, disminuyó a menos del 24% en 1987-89, al 20% en 2002-04 y, como consecuencia del auge de la demanda y precios de las materias primas que aceleró el crecimiento, subió al 24% del PIB per cápita de Estados Unidos en 2011-13. En resumen, en un período de alrededor de 40 años, el PIB per cápita de América Latina se redujo del 28% del PIB per cápita de Estados Unidos al 24%. La comparación con las economías emergentes del Asia es todavía más dramática; por ejemplo, el PIB per cápita de Corea del Sur representaba apenas el 14% del de Estados Unidos en 1981 y alcanzó al 64% en 2013. En el mismo período, el PIB per cápita de China se elevó del 1,2% del PIB per cápita de Estados Unidos al 22%⁹. Además, la región está pobremente posicionada en varios índices internacionales, como los publicados por el World Economic Forum, sobre clima para hacer negocios, competitividad, gobernanza, corrupción, y varios otros más. Medido por diversos índices, no cabe duda que América Latina ha venido perdiendo relevancia en el mundo y muy especialmente en relación con las economías emergentes del Asia.

Tampoco los países de la región han mostrado capacidad para aumentar en forma sostenida los índices de ahorro e inversión, que han sido insuficientes para promover un desarrollo sostenido. El coeficiente de inversión ha sido bajo y errático, fluctuando en promedio alrededor del 20% en los últimos treinta años¹⁰, cuando se requeriría un coeficiente de inversión de más del 30% para lograr un crecimiento sostenido de entre el 6% y el 8%. La productividad total de los factores ha sido tradicionalmente exigua, registrando un crecimiento anual promedio de apenas el 0.02% entre 1980 y 2013, aunque con algunas importantes variaciones anuales y entre países¹¹; las mejoras en la productividad han estado generalmente vinculadas a sectores primarios. Hasta ahora, las fórmulas adoptadas para aumentar la inversión y mejorar la productividad no han dado resultados

⁸ Centennial Group (2015a), y Centennial Group (2015b), p. 9.

⁹ Centennial Group (2015a), pp. 7-8 y Centennial Group (2015), pp. 10-11.

¹⁰ CEPAL (2012), pp. 83-84.

¹¹ Entre 1980 y 1990, el crecimiento promedio de la PTF en América Latina fue de -1,17%; de 0,44% entre 1991 y 2000 y 0,70% entre 2001 y 2013. Centennial Group (2015b), p. 62 y Centennial Group (2015a), pp. 11-12.

prometedores y, cuando menos, implican necesariamente procesos inciertos y de muy largo plazo, en tanto se sigue ensanchando la brecha con el resto del mundo.

A. El desarrollo latinoamericano en las décadas de 1950 a 1970

Durante las décadas de 1950 a 1970, el tema dominante en el proceso de desarrollo de América Latina era la sustitución de importaciones y la planificación del desarrollo. Bajo esta tendencia, se crearon y fortalecieron empresas públicas, se establecieron mecanismos de planificación económica y se adoptaron políticas proteccionistas para incentivar el proceso de sustitución de importaciones y proteger las industrias incipientes. Esta política resultó en el surgimiento de un importante sector industrial y un rápido crecimiento que alcanzó al 4,8% anual en la década de 1950, al 5,7% anual en la década de 1960 y al 5,6% anual durante la de 1970. Cabe destacar que estos resultados se lograron a pesar de la inestabilidad de los términos de intercambio y de las transferencias netas de recursos externos que, en promedio, fueron negativas durante las décadas de 1950 y 1960¹².

En principio, la protección para la industria incipiente había sido concebida como una medida transitoria, hasta tanto las empresas protegidas lograran subsistir por sí solas, para que luego, las más eficientes, pudieran competir en los mercados internacionales¹³. Sin embargo, esto no ocurrió así; bajo el paraguas de la protección arancelaria se crearon poderosos intereses que, combinados con una complicidad gubernamental, lograron hacer permanente el privilegio proteccionista y propiciar de esta forma el desarrollo de una estructura productiva que con el tiempo probaría su ineficiencia. Es así que una importante consecuencia no prevista de la política proteccionista, fue impedir la transformación y modernización de la estructura productiva --o expresado en términos schumpeterianos, el funcionamiento del proceso de “destrucción creativa”-- consolidándose de esa forma un sector industrial y, en general, una estructura productiva ineficientes. Otras consecuencias no previstas fueron la proliferación del clientelismo y la corrupción.

B. El desarrollo latinoamericano a partir de la década de 1980

Hacia finales de la década de 1970 empieza a hacerse evidente el agotamiento del modelo proteccionista que, al inicio de la década de 1980, desembocó en una crisis generalizada de la deuda de los países latinoamericanos. Como reacción a la crisis

¹² Moguillansky, G. (2002), p. 9

¹³ Sobre este particular, ver Prebisch, R. (1950).

de la deuda, se desmantela la política económica seguida hasta entonces y se adopta un nuevo enfoque de política económica basado en la liberalización de los mercados y el libre comercio, que vino a materializarse en el llamado “Consenso de Washington”. En la década de 1980, la “década perdida”, el crecimiento de la región se redujo en promedio al 1,2% anual¹⁴. Las reformas implementadas durante la década de 1980, en especial la privatización de empresas y servicios públicos, produjeron durante la década de 1990 un importante incremento en los niveles de inversión que recuperó el crecimiento a una tasa promedio de alrededor del 3% anual en esa década¹⁵.

A partir de la década de 2000, empiezan a notarse las limitaciones del modelo neoclásico y vuelve a recobrar importancia el papel del estado en el proceso de desarrollo, aunque principalmente orientado a mitigar deficiencias del mercado y paliar las inequidades sociales. Aparecen también visiones más radicales, diametralmente opuestas a los principios del “Consenso de Washington”, que se instalan como abanderadas de una “nueva corriente de la izquierda latinoamericana”.

Es así que en las últimas décadas han coexistido en la región dos concepciones extremas sobre el proceso de desarrollo y varias alternativas híbridas. En términos generales, la primera concepción está afianzada en los principios más relevantes del pensamiento neoclásico; la segunda postula un papel protagónico para el estado, tanto en el proceso productivo como en la asignación de recursos. Entre estos dos extremos se han ubicado la mayoría de los países de la región, con una posición híbrida, a veces inclinándose más a un lado y otras veces al otro. Sin embargo, en las últimas décadas, ninguno de estos enfoques ha logrado resultados aceptables y sostenidos en el largo plazo.

El extraordinario aumento en la demanda y los precios de las materias primas desde principios de la década de 2000, en gran medida como resultado del dinamismo de la economía China, se tradujo en un “viento de cola” para la gran mayoría de las economías latinoamericanas, observándose en esa década un crecimiento promedio anual del 4,3%. La generalizada disminución en los precios de las materias primas registrada en los últimos años ha vuelto a impactar negativamente en el crecimiento de la región que, según datos de la CEPAL¹⁶, se ha venido desacelerando desde 2011 hasta el 1,1% en 2014. El crecimiento

¹⁴ CEPAL (1991).

¹⁵ CEPAL (2014a).

¹⁶ CEPAL (2014b).

económico, no obstante los logros de la década del 2000, ha sido, en general, poco inclusivo: América Latina sigue siendo la región más inequitativa del mundo.

En síntesis, puede decirse que, en términos generales, el desarrollo latinoamericano, desde la década de 1950 hasta el presente, ha atravesado por dos períodos relevantes: en una primera etapa, hasta la década de 1970, el crecimiento fue impulsado por una mal administrada política proteccionista que colapsó a principios de la década de 1980; en una segunda etapa, la adopción de políticas neoliberales a partir de la década de 1980, y especialmente el libre comercio que privilegia la explotación de ventajas comparativas, incentivaron naturalmente la producción y exportación de materias primas, que constituyen las ventajas comparativas de la región. En consecuencia, desde entonces la estructura productiva no ha evolucionado significativamente, consolidándose la dependencia de las materias primas.

C. La dependencia de las materias primas

Existe abundante evidencia de que una parte importante de la producción de los países subdesarrollados en general y de los latinoamericanos en particular, se concentra en materias primas, caracterizada por rendimientos decrecientes y por ser el resultado de procesos que utilizan tecnología básica, en tanto que los países desarrollados producen bienes y servicios que incorporan tecnologías de punta, de alta productividad, sujeta a rendimientos crecientes y a economías de escala.

Un reciente estudio patrocinado por el banco BBVA basado en estadísticas de UN Comtrade e investigación del propio banco, examina la reciente problemática de la concentración de las exportaciones de América Latina en materias primas (commodities). El citado estudio llama la atención a los potenciales problemas vinculados con la concentración de las exportaciones en materias primas. En primer lugar, el tradicional argumento de los “rendimientos decrecientes” propios de la producción de materias primas¹⁷, así como la tendencia secular hacia el deterioro en los términos de intercambio. En segundo lugar, la exposición a la volatilidad de los ingresos de exportación, más pronunciado en el caso de materias primas. En tercer lugar, la exposición a la llamada “Dutch disease” que, en caso de países ricos en recursos naturales, puede llevar a la sobrevaluación de su moneda y a una pérdida generalizada de su competitividad. En cuarto lugar, a diferencia de

¹⁷ El avance tecnológico y la incorporación de nuevos recursos puede retrasar el momento en que se presenten rendimientos decrecientes. Pero de cualquier manera, está comprobado que el aumento de la productividad en la producción de materias primas es significativamente más bajo que en el sector manufacturero, especialmente el especializado en la producción de bienes y servicios de alta tecnología.

las manufacturas, la producción de materias primas --combustibles, minerales y alimentos-- tiene una más limitada capacidad tecnológica de mejorar su productividad. Finalmente, se argumenta que la renta económica por la producción y exportación de materias primas se genera tradicionalmente en países caracterizados por deficiencias institucionales y políticas económicas desacertadas, lo que muy a menudo resulta en la mala utilización de esa renta. Además de los argumentos teóricos y conceptuales, existe evidencia empírica que vincula la concentración de las exportaciones en materias primas a menores aumentos en la productividad y a un menor ritmo de crecimiento económico en el largo plazo¹⁸.

Tradicionalmente las materias primas han representado una parte importante de las exportaciones de América Latina; esa proporción registró una disminución hasta la década de 1980, para luego volver a aumentar, a finales de la década de 2000. La implementación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) en la década de 1990 produjo un cambio importante en la estructura de las exportaciones mexicanas¹⁹, que pasó a ser esencialmente exportadora de productos manufacturados, mientras que las exportaciones de materias primas llegaron a representar sólo el 15% del total en 2001 y algo más del 20% en 2010. En el caso de los países sudamericanos, la proporción más baja de las exportaciones de materias primas se alcanzó en la década de 1990, cuando llegó a representar el 63% de las exportaciones totales. Desde entonces, el auge de las materias primas, motivado en gran medida por la demanda de China, volvió a incrementar la proporción de las materias primas hasta alrededor del 75% de las exportaciones totales en 2008; se estima que a partir de entonces, esta proporción pudo haber crecido todavía más²⁰.

Hasta el 2010, Estados Unidos seguía siendo el principal destino de las exportaciones de América Latina con la Unión Europea en segundo lugar, seguida de muy cerca por China; la exportación de materias primas representaba alrededor del 50% de las exportaciones totales a esos países. Para los países sudamericanos, Estados Unidos era también el principal destino de sus exportaciones, si bien las destinadas a China han tenido un extraordinario crecimiento; es posible que en 2011 hayan sobrepasado a la Unión Europea como segundo destino y que pronto se conviertan en el principal destino de las exportaciones de los países sudamericanos. Las materias primas dominan las exportaciones de los países

¹⁸ BBVA (2013).

¹⁹ No está claro, sin embargo, hasta qué punto el cambio en la estructura de las exportaciones mexicanas sea el reflejo de un cambio significativo en la estructura productiva o simplemente el resultado de un enclave de “maquila manufacturera” para la exportación al mercado de Estados Unidos.

²⁰ BBVA (2013), p. 6.

sudamericanos destinadas a los mercados de Estados Unidos, la Unión Europea y China, representando en el 2010 alrededor del 85% del total, proporción que podría haber aumentado en los siguientes dos años²¹.

En 2010, las exportaciones latinoamericanas de bienes de alta tecnología, por un monto de US\$51.633 millones, representaron el 10.9% del total de sus exportaciones de manufacturas; sin embargo, excluyendo a México (con un monto de US\$37.657 millones), el total para América Latina apenas alcanzó al 3% de las exportaciones de manufacturas²². Por contraposición, las exportaciones de bienes de alta tecnología de los países considerados de alto ingreso fue de US\$1.081.514 millones en 2010, representando el 17.4% del total de exportaciones de manufacturas. Estos datos ponen de manifiesto el importante atraso de América Latina en la producción y exportación de bienes de alta tecnología²³.

D. Las ventajas comparativas y el desarrollo latinoamericano

El principio del libre comercio, fundamentado en la doctrina de las ventajas comparativas originada por David Ricardo (1772-1823), es la piedra angular del actual orden económico internacional. La teoría sobre el comercio internacional de David Ricardo, señala que un país debe especializarse en aquella actividad económica en la que es relativamente menos ineficiente, es decir, en su ventaja comparativa. La lógica Ricardiana resulta en una especialización estática, que hace permanente una determinada ventaja comparativa, sin perjuicio de que ello pueda cambiar con el tiempo, por efecto del cambio tecnológico o como resultado de políticas económicas deliberadas. En la teoría de Ricardo, la economía se considera en una situación estática, no existe progreso o innovación²⁴.

Al eliminar de la teoría económica un entendimiento cualitativo del cambio y la dinámica económica, la doctrina de las ventajas comparativas tiende a preservar una determinada estructura productiva, al privilegiar actividades en las que se presentan esas ventajas comparativas. De esta forma, salvo que se adopten medidas que neutralicen esa tendencia y desarrollen ventajas comparativas más sofisticadas, la sola explotación de materias primas por los países subdesarrollados tenderá a mantener su atraso relativo en relación con los países desarrollados. Lo que queda

²¹ BBVA (2013), p. 7.

²² En 2010, las exportaciones de bienes de alta tecnología de México por US\$37.657 millones representó el 73% del total de América Latina.

²³ World Bank (2013) y United Nations (2013).

²⁴ Sobre David Ricardo y la teoría de las ventajas comparativas ver, por ejemplo, Heilbroner, R.L. (1999) y World Trade Organization (www.wto.org), Comparative Advantage.

claro de la teoría del libre comercio, es que las ventajas comparativas tienden a hacerse permanentes y a preservar la divergencia económica relativa entre países, lo que al final resulta consistente con la presunción teórica de una situación estática. La experiencia de los países latinoamericanos, especialmente en las últimas décadas, parece corroborar esa presunción teórica.

E. Factores condicionantes del desarrollo latinoamericano

Indudablemente variadas razones pueden argüirse para explicar las características del proceso de desarrollo de los países latinoamericanos. Sin embargo, como veremos a lo largo de este Ensayo, los más relevantes factores condicionantes del desarrollo latinoamericano podrían resumirse en: (a) las falencias institucionales; (b) el atraso tecnológico, y (c) el comercio internacional asimétrico.

Las falencias institucionales son responsables por el hecho de que en la mayoría de los países de la región no exista un clima estimulante para los negocios; afectan la confianza de los agentes económicos, especialmente al sector privado, y no incentivan el ahorro y la inversión nacionales, ni facilitan la atracción de inversión extranjera.

El atraso tecnológico de los países latinoamericanos en relación con los más avanzados, como resultado de la limitada capacidad de los países de la región de generar conocimiento y tecnología en forma endógena, dificulta la incorporación a la estructura productiva de nuevas actividades que puedan producir bienes y servicios innovadores, competitivos a nivel internación, es decir, la posibilidad de que las empresas latinoamericanas puedan desarrollar ventajas competitivas.

En el mundo actual económica y tecnológicamente asimétrico, y tal como lo postula la teoría económica clásica, el libre comercio entre países de diferentes niveles de desarrollo --un comercio internacional asimétrico-- hace difícil a los países más atrasados, en este caso los países latinoamericanos, la transformación de sus estructuras productivas, al privilegiar naturalmente la continua explotación de las materias primas, objeto de las actuales ventajas comparativas, preservando así la disparidad entre ambos.

En síntesis, la evidencia histórica parece corroborar que los países de la región no lograron transformar y modernizar significativamente sus estructuras productivas debido, por un lado, a las debilidades institucionales y al atraso tecnológico y, por el otro, al comercio internacional asimétrico, que incentivó la habitual explotación de las ventajas comparativas.

Capítulo 3

La evidencia histórica sobre el proceso de desarrollo

*He must study the present in the light of the past
for the purpose of the future.
Keynes, refiriéndose las cualidades de los economistas*

La evidencia histórica a lo largo de los últimos siglos resalta: (a) que el desarrollo sostenido implica inevitablemente la continua transformación y modernización de la estructura productiva; (b) que el desarrollo ha sido siempre el resultado de políticas deliberadas y actividades específicas que las empresas explotan para crear ventajas competitivas a nivel internacional; (c) que el conocimiento y la innovación tecnológica son, en última instancia, los principales motores del desarrollo y el progreso de una sociedad, y (d) que en el mundo actual, el desarrollo sostenido requiere la participación en las “*cadena*s globales de valor”.

Esta evidencia histórica explica no sólo el proceso de desarrollo que siguieron los actuales países desarrollados, sino que también puede ser aprovechada en la construcción de un nuevo paradigma sobre el desarrollo de los países latinoamericanos.

A. La continua transformación de la estructura productiva

La historia económica evidencia que el proceso de desarrollo de todos los países considerados hoy como desarrollados se ha caracterizado siempre por la continua transformación de sus estructuras productivas. Este proceso fue el resultado de aplicar políticas deliberadas, impulsar la generación de conocimiento y el progreso tecnológico, privilegiando y protegiendo ciertas industrias, o subsidiando otras, y ampliando su participación en un mundo cada vez más interdependiente. Así fueron transformando su estructura productiva de economías agrícolas a manufactureras, industriales y finalmente a una estructura basada en el conocimiento y la tecnología²⁵.

Esta tendencia puede observarse desde principios del siglo XVI en Inglaterra, pero se hace mucho más evidente a partir de la primera Revolución Industrial, a finales del siglo XVIII, y se consolida a partir de la segunda Revolución Industrial, durante las últimas décadas del siglo XIX, y la Revolución Tecnológica del siglo XX. La política económica adoptada por los países más atrasados de la época, fue

²⁵ Ver más adelante la Sección sobre “La experiencia de los países desarrollados”, en este Capítulo.

simplemente la “emulación”, es decir, imitar las políticas que se estaban aplicando en Inglaterra y en otros países exitosos. El proceso de “emulación” en ese entonces fue relativamente fácil, en un entorno tecnológico no muy complejo, donde la difusión del conocimiento y la tecnología resultaba ser ágil y accesible²⁶.

Sólo después de haber alcanzado un alto nivel de desarrollo y avanzado en el proceso de industrialización, los países europeos y Estados Unidos, claramente distanciados del resto del mundo, empiezan a aplicar los principios de la economía clásica de Adam Smith y David Ricardo, particularmente en el campo del comercio internacional que, basado en el concepto de ventajas comparativas, inducía a la especialización de los países atrasados en la producción de materias primas, al mismo tiempo que constituían un atractivo mercado para sus productos. El pensamiento neoclásico en las últimas décadas contribuyó a profundizar esa tendencia.

La transformación de la estructura productiva o, en términos de Schumpeter²⁷, la “destrucción creativa”, motivada por el avance tecnológico ha sido, sin lugar a dudas, una de las más prominentes características del desarrollo capitalista, en donde se ha manifestado con una creciente velocidad, especialmente en las últimas décadas. Pero la “destrucción creativa” no es un fenómeno exclusivo del régimen capitalista; se puede observar este proceso en todas las sociedades que hayan logrado algún progreso a lo largo del tiempo. Podría concluirse que la “destrucción creativa”, impulsada por la innovación tecnológica, es la esencia misma del progreso de las sociedades humanas²⁸. Si no se produjera la “destrucción creativa” de las estructuras productivas no existiría un progreso relevante y las sociedades permanecerían esencialmente estancadas.

El desarrollo y transformación de la estructura productiva es un proyecto de largo plazo, como lo ilustra la experiencia de los actuales países desarrollados, a los que ese proceso les ha tomado hasta cuatro siglos; no obstante, ese proceso se aceleró considerablemente a partir de la Primera Revolución Industrial. Uno de los aspectos más destacados en prácticamente todos esos países, ha sido el papel protagónico desempeñado por los gobiernos de turno, adoptando y modificando políticas, con objetivos claramente definidos. Más recientemente, varios países asiáticos lograron reducir significativamente el plazo para la transformación de sus

²⁶ Reinert (2007), pp. 77-79.

²⁷ Ver Schumpeter, J. (1934) y McCraw, T. (2007).

²⁸ Similar opinión es compartida por Lenski, G. (2006) y White, L. A., (1987).

estructuras productivas a sólo tres o cuatro décadas siguiendo políticas similares a la de los países industrializados en sus etapas iniciales de desarrollo.

B. Las políticas deliberadas y la transformación de la estructura productiva

Los economistas neoclásicos argumentan, siguiendo a los clásicos, que el crecimiento económico y el bienestar serían las condiciones naturales si es que se removieran las interferencias con el funcionamiento del mercado, antes que el resultado de un proceso de largo plazo para construir una forma particular de estructura económica²⁹. Sin embargo, la experiencia de los actuales países desarrollados, y en especial los de reciente desarrollo en Asia, demuestra la importancia que tuvo la adopción de políticas deliberadas encaminadas al logro de determinados objetivos en el proceso de desarrollo y transformación de sus estructuras productivas.

1. La experiencia de los países desarrollados

Puede resultar casi incomprensible el hecho de que la mayoría de los actuales países desarrollados hayan logrado ser exitosos aplicando políticas que hoy se consideran contraproducentes, como los subsidios, el proteccionismo, la regulación y la propiedad gubernamental. La respuesta es que esas “malas políticas” eran de hecho “buenas políticas” en el estado de desarrollo en que se encontraban esos países en esos momentos, por diferentes razones. En primer lugar, la necesidad de proteger a la industria incipiente, argumento esbozado por políticos y economistas de la época. En segundo lugar, en las etapas iniciales de desarrollo los mercados no funcionan muy bien, entre otras razones por limitaciones en el flujo de información, fácil manipulación por grandes operadores, pobres medios de transporte, etc., lo que muchas veces crea la necesidad de que los gobiernos deban regular y a veces hasta crear mercados. En tercer lugar, en esas etapas de desarrollo, el gobierno debe asumir la responsabilidad de llevar adelante emprendimientos a través de empresas públicas al no existir en el sector privado la capacidad suficiente para actividades o proyectos de gran magnitud y alto riesgo³⁰.

Los países ricos aprovecharon las ventajas de una generalizada competencia imperfecta, involucrándose en actividades sujetas a rendimientos crecientes. Todos han llegado a ser ricos en exactamente la misma forma: a través de políticas que los llevaban de materias primas y rendimientos decrecientes hacia actividades

²⁹ Sobre los argumentos neoclásicos y el rol del estado en el proceso de desarrollo ver Nübler, I. (2011).

³⁰ Ha-Joon Chang (2010), pp. 71-72

industriales, rendimientos crecientes y economías de escala. Por décadas, a menudo siglos, sus gobiernos establecieron, subsidiaron y protegieron industrias y servicios dinámicos. Todos “emularon” a los países más prósperos del momento, transformando sus estructuras productivas hacia aquellas áreas donde se encaminaba el cambio tecnológico. De esta forma, crearon una renta --un retorno por encima de lo normal-- que se distribuyó a los capitalistas en forma de rentabilidad más elevada, a los asalariados en forma de mejores salarios y a los gobiernos en la forma de mayores ingresos fiscales³¹.

El desarrollo de las actividades manufactureras rompe el círculo vicioso de los rendimientos decrecientes, creando lo que por mucho tiempo fue el privilegio exclusivo de las ciudades-estado de la época medioeval: rendimientos crecientes y economías de escala. La historia de Inglaterra es el prototipo de cómo un país pasa de pobre a rico, basándose en el fomento de la industria manufacturera. En general, tanto en Europa como en Estados Unidos, el reconocimiento y promoción de la industria manufacturera como multiplicador de la riqueza, fue una política pragmática antes de llegar a ser una teoría escrita. Bajo condiciones de costos decrecientes ante aumentos en la producción --lo que se ha dado en llamar rendimientos crecientes o economías de escala-- se consolidaron nuevas ventajas comparativas que fueron transformando la estructura productiva.

Durante su período inicial de desarrollo económico y hasta mediado del siglo XIX, Inglaterra fue uno de los países más proteccionistas del mundo, aplicando políticas deliberadas para que sus empresas pudieran desarrollar ventajas competitivas. La Primera Revolución Industrial (1760-1840) consolidó la posición de Inglaterra como la preeminente potencia industrial, y sólo a partir de la década de 1860, cuando su dominación industrial era absoluta, empieza a adoptar la política de libre comercio³². En ese momento, el libre comercio le era conveniente para lograr la expansión del mercado para sus productos manufacturados.

Francia y otros países europeos pronto empezaron a “emular” la exitosa estrategia de desarrollo e industrialización de Inglaterra. En Francia, Jean Baptiste Colbert (1619-83) impulsó el desarrollo de la industria y la infraestructura para la integración física del país. De acuerdo con Reinert (2007), el objetivo era unificar el país con una competencia perfecta, en lo interno, y proteger a la incipiente industria, intensiva en mano de obra y rendimientos crecientes, de la competencia externa.

³¹ Reinert (2007), pp. xxviii y 6.

³² *Ibíd.*, p. 70.

Por varios siglos --por lo menos hasta el siglo XIX-- la política económica y comercial de los principales países europeos estaba basada en el principio de potenciar sus sectores industriales, tratando al mismo tiempo, de dañar la industria de los otros países. El economista Friedrich List en 1841 señalaba que, por varios siglos, la política económica de Inglaterra estaba basada en un simple criterio: importar materias primas y exportar productos industriales. Esta misma política fue adoptada por prácticamente todos los países de la Europa continental en el siglo XIX. Las teorías de Friedrich List fueron la principal inspiración para los países europeos que siguieron las políticas y el camino a la industrialización señalado por Inglaterra³³.

Alexander Hamilton (1755-1804) fue el autor de la política económica del Presidente Washington y es considerado el arquitecto de la moderna economía Americana. Nacionalista, que enfatizaba un fuerte poder central, estableció el primer banco estatal, el Banco de los Estados Unidos, y un sistema de tarifas para la protección de la incipiente industria. En 1791, Hamilton sometió al Congreso su “*Report on the Subject of Manufactures*”, en el cual proponía la estrategia para el desarrollo de su joven país. Refutando las ideas de Adam Smith sobre la no intervención del gobierno en la economía, argumentaba que las industrias en su infancia, como las de su país, deberían ser protegidas y apoyadas por el gobierno antes de que puedan sostenerse por sus propios medios. Señalaba que Estados Unidos, siendo un país agrícola, estaría en desventaja en el comercio con Europa. El informe de Hamilton no se limitaba a la protección comercial; también proponía la inversión en infraestructura, el desarrollo del sistema bancario, la promoción de un mercado de bonos, aunque el proteccionismo era el meollo de su estrategia³⁴.

De la misma forma que Inglaterra fue uno de los países más proteccionistas durante el período inicial de su desarrollo económico, Estados Unidos, igualmente, fue uno de los países más proteccionistas durante su fase ascendente, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial. Esta observación es también aplicable a los otros países europeos que, después de un período proteccionista, abrazaron el libre comercio y la economía de mercado, una vez que alcanzaron un alto nivel de desarrollo.

Una vez que un país haya alcanzado un alto grado de industrialización, los mismos factores que requirieron protección inicial --establecer nuevas actividades, lograr retornos crecientes y desarrollar nuevas tecnologías-- ahora requerían mercados

³³ Reinert (2007), pp.81-82.

³⁴ Ha-Joon (2010), p. 66.

internacionales más amplios a fin de continuar el proceso de crecimiento y prosperidad. La protección industrial lleva en sí misma las semillas de su propia destrucción: cuando es exitosa, la protección que era inicialmente requerida se convierte en contraproducente. Las tarifas fueron útiles para la introducción de la industria manufacturera, en las etapas iniciales de desarrollo, pero se consideraron dañinas una vez alcanzado un alto nivel de desarrollo, cuando la nueva realidad requería del libre comercio para la expansión del ámbito económico y comercial, y así continuar el proceso de transformación de la estructura productiva. En esto descansa la clave para entender la oportunidad del libre comercio³⁵.

La política económica que adoptaron los actuales países desarrollados en sus etapas iniciales de desarrollo --una etapa proteccionista, con subsidios y regulación del mercado-- ya no es factible de que pueda ser emulada en su totalidad por los países subdesarrollados, estando hoy proscrita en la teoría y la política económica prevalecientes, así como en los múltiples acuerdos sobre comercio internacional y en las normas predicadas por la mayoría de los organismos internacionales. Los países subdesarrollados, y en especial los latinoamericanos, se ven ahora forzados a diseñar otras alternativas consistentes con la nueva realidad imperante. Para los países latinoamericanos la referencia más relevante es la experiencia reciente de varios países asiáticos, particularmente en lo que se refiere a la acción del gobierno como promotor del desarrollo y a la utilización de la inversión extranjera como un atajo para lograr la transformación de sus estructuras productivas, la “convergencia tecnológica” y la inserción en el nuevo orden económico global.

2. La experiencia de países asiáticos

Hacia el final de la década de 1950, Corea del Sur y Taiwán eran países pobres, con economías predominantemente agrícolas. La transformación de estos países comenzó a principio de la década de 1960, siguiendo estrategias muy similares a la de los países desarrollados. Por razones similares, ambos países tenían presión por lograr un rápido desarrollo: Corea del Sur a fin de contrarrestar cualquier amenaza de Corea del Norte, y Taiwán para neutralizar posibles desafíos de China continental. Para estos propósitos los dos países pusieron especial empeño en el desarrollo de una moderna capacidad industrial y una base exportadora basada en manufacturas, lo que lograron aprovechando la creatividad y energía de sus respectivos sectores privados, unido a importantes flujos de IED, que viabilizaron la transformación de la estructura productiva. Si bien ambos gobiernos invirtieron fuertemente en empresas públicas durante la década de 1960, esta inversión estaba

³⁵ Reinert (2007), p. 81.

orientada prioritariamente a proporcionar insumos de bajo costo para las empresas privadas³⁶.

El desarrollo económico de Corea del Sur --en adelante referida sólo como Corea-- es uno de los grandes éxitos de los últimos 50 años. De un país pobre y desbastado después de la guerra de Corea (1950-53), con un ingreso per cápita que a finales de la década de 1950 no era superior al de los países del África Sub Sahariana, Corea es ahora una de las más ricas economías del mundo, con un ingreso per cápita, en 2010, equivalente a US\$ 29.110, expresado en paridad del poder adquisitivo³⁷. Además, en ese período, logró transitar con éxito de un régimen autoritario a uno democrático; en 1987 se reestablecieron las elecciones presidenciales directas y en 1993 se eligió el primer presidente civil³⁸.

A lo largo de este proceso, la política de desarrollo incluyó diferentes objetivos como, inicialmente, la creación de un entorno adecuado para el crecimiento, con la remoción de obstáculos para la inversión privada, tales como una inadecuada infraestructura, excesivos impuestos, corrupción burocrática, complejos trámites administrativos y alta inflación. Más adelante, la estrategia utilizó políticas intervencionistas tanto para proteger la incipiente industria nacional como para estimular la inversión nacional y extranjera en la creación de un moderno sector industrial, otorgando a las empresas nacionales y extranjeras generosos subsidios, incluyendo el otorgamiento de créditos preferenciales administrados por el sector bancario³⁹.

La liberalización de las regulaciones sobre IED, y el consiguiente flujo de inversión resultante, han sido considerados instrumentos claves para el desarrollo y la modernización tecnológica de Corea, la transformación de la estructura productiva hacia la producción de bienes más sofisticados, con mayor valor agregado, y para la inserción en los procesos globales de producción y comercio. Esta política fue consistente con la estrategia general de desarrollo y la paulatina transición a una liberalización del mercado. Asimismo, la experiencia coreana muestra que la IED constituyó el instrumento más efectivo para la transmisión de

³⁶ Rodrik, D., (2011), pp. 146-147.

³⁷ Expresado en paridad del poder adquisitivo, el ingreso per cápita de América Latina y el Caribe era de US\$ 6.365 en 2010; en el mismo año, el ingreso per cápita de Venezuela era de US\$15.570, el más elevado entre los países latinoamericanos. World Bank (2013).

³⁸ Nicolas, F., et al. (2013) p. 13.

³⁹ En el caso de Taiwán, los subsidios se otorgaron principalmente en forma de incentivos fiscales para la inversión en determinados sectores. Rodrik, D., (2011), p. 147.

nuevas y sofisticadas tecnologías, en tanto que el mecanismo de licencias resultó preferido para la transferencia de tecnologías maduras⁴⁰.

Entre los países de reciente desarrollo, el caso de China es, sin lugar a dudas, el más llamativo y sorprendente. En menos de cuatro décadas --desde el inicio de las reformas en 1978-- China, de ser un país pobre y atrasado, con un régimen totalitario y socialista, con una economía centralmente planificada y altamente regulada, con políticas proteccionistas, sin propiedad privada ni respeto a las libertades y derechos individuales, pasó a ser la segunda economía del mundo, altamente industrializada, con un régimen económico capitalista, insertado en los procesos globales de producción y comercio, con una tecnología de primer mundo⁴¹, y ha logrado sacar de la pobreza a alrededor de 600 millones de chinos.

La experiencia de China resalta la evidencia de que la globalización puede ser un gran generador de crecimiento para las naciones subdesarrolladas; sin embargo, esa experiencia también pone de manifiesto la importancia de la estrategia a seguir para la transformación de la estructura productiva y la integración al mundo globalizado. China, al igual que Taiwán y Corea, lo hizo siguiendo un proceso gradual, protegiendo su sector industrial en una etapa inicial, adoptando arreglos institucionales *sui generis*, y apoyada en la IED como instrumento clave para la rápida transformación y modernización de su estructura productiva. En vez de adoptar directamente políticas y arreglos institucionales propios de una economía de mercado --como libre comercio, liberalización de los mercados y derechos de propiedad-- el liderazgo chino, en forma pragmática, experimentó con arreglos institucionales alternativos⁴².

Los monopolios estatales para el comercio internacional fueron sustituidos por un complejo sistema de tarifas altamente restrictivas, barreras no tarifarias y licencias de importación, los que no fueron relajados substancialmente sino recién a principios de la década de 1990. La resistencia a la apertura de la economía se fundamentaba en que la remoción de las barreras al comercio habría resultado en la quiebra de numerosas empresas estatales sin que se estimulara nuevas inversiones en las actividades industriales. Como alternativa, las autoridades chinas decidieron experimentar con mecanismos que no fueran a crear demasiada presión en la estructura industrial existente. Con esta intención se crearon las Zonas Económicas Especiales (ZEE), con el propósito de atraer IED y fomentar la exportación. Las

⁴⁰ Nicolas, F., et al. (2013), p. 16.

⁴¹ Como prueba de su poderío tecnológico, en diciembre de 2013 China puso un vehículo de reconocimiento en la superficie de la luna.

⁴² Ver varios ejemplos de esos arreglos institucionales *sui generis* en Rodrik, D. (2011), pp. 149-151.

empresas en estas zonas operaban bajo regulaciones diferentes a las aplicadas al resto del país; tenían acceso a mejor infraestructura y podían importar insumos libre de impuestos. Las ZEE atrajeron un substancial flujo de IED, incentivaron las exportaciones y no afectaron significativamente las operaciones de las empresas estatales⁴³.

El principal factor que generó el rápido crecimiento económico, junto con las innovaciones institucionales, fue la dramática modernización y transformación de la estructura productiva. Apoyada en gran medida por el substancial influjo de IED, la economía china se convirtió en un importante productor y exportador de productos de alta tecnología y valor agregado, lo que no era de esperar de un país con abundante mano de obra⁴⁴. Para finales de la década de 1990, la estructura de las exportaciones de China se asemejaba a las de un país desarrollado, con varias veces su nivel de ingreso per cápita. Indudablemente, el bajo costo de la mano de obra facilitó ese proceso, pero más relevante fue la incorporación de avanzadas tecnologías, que hicieron posible importantes aumentos en la productividad, en actividades en las que el costo de la mano de obra era cada vez menos significativo. Como señala Rodrik (2011), la IED jugó un papel crítico en el desarrollo del sector industrial chino. Las empresas con capital extranjero fueron la fuente de las más avanzadas tecnologías, las más productivas y las que dominaron el sector exportador. Estas empresas, radicadas en las ZEE, operaban con buena infraestructura y una mínima injerencia burocrática.

En los 25 años entre 1978 y 2003, el PIB de China se multiplicó por casi siete; la productividad de la mano de obra, por cuatro; el crecimiento de la población se desaceleró substancialmente, y el ingreso per cápita se quintuplicó. En ese período, las actividades industriales y de servicios fueron liberadas de los controles gubernamentales; la importancia relativa de las empresas estatales disminuyó en gran medida, y se registró una gran expansión de la producción industrial financiada con ahorro doméstico y con un extraordinario influjo de IED, estimada en US\$620 mil millones⁴⁵. Hasta ahora, China continua siendo uno de los principales receptores de IED; fue el segundo país, después de Estados Unidos, con mayor influjo de IED con US\$121.000 millones en 2012 y US\$127.000 en 2013, monto comparable con un promedio para esos años de US\$185.000 millones para toda América Latina, después de excluir los flujos a las Islas Vírgenes Británicas⁴⁶.

⁴³ Rodrik, D., (2011), p. 152.

⁴⁴ Sobre el impacto de la IED en la economía China, ver OEDC (2000).

⁴⁵ Maddison, A., (2007), p. 59.

⁴⁶ UNCTAD (2013), p. xiv. El ingreso de IED a Estados Unidos fue de US\$168.000 millones en 2012 y US\$ 159.000 millones en 2013.

La atracción de la IED respondía también al objetivo estratégico de mejorar las capacidades domésticas; para estos propósitos el gobierno utilizó una serie de políticas encaminadas a asegurar la transferencia de tecnología, que resultara en la constitución de grandes e importantes empresas locales⁴⁷. En una primera etapa, los beneficiarios fueron las grandes empresas estatales; más adelante, se emplearon una serie de incentivos y desincentivos para hacer extensivo esos propósitos a otros sectores. Así, en las áreas de teléfonos móviles y computadoras los inversionistas extranjeros fueron obligados a establecer “joint ventures” con empresas domésticas; en la producción de automóviles, el gobierno exigió que las empresas extranjeras que producirían para el mercado local alcanzaran un alto contenido de insumos locales en un período relativamente corto (típicamente 70% dentro de los tres años). El mercado doméstico fue protegido, con el propósito de atraer IED que buscara una amplia base de consumidores locales, en adición de aquella cuyo objetivo era menores costos de producción. Por otra parte, se otorgó a las ciudades y provincias substancial libertad para diseñar sus propias políticas de estímulo y apoyo a la inversión extranjera y doméstica, lo que llevó a la creación de grandes “clusters” industriales en las llamadas “Zonas Económicas Especiales” (ZEE) en Shanghai, Shenzhen, Hangzhou y otros⁴⁸.

Las autoridades chinas mantuvieron, a lo largo de su proceso de transformación productiva, un espacio de maniobra que lo explotó con suma destreza. Utilizaron las fuerzas del mercado y los incentivos privados, pero lo hicieron adaptándolos a la realidad económica del momento y respetando las limitaciones políticas e ideológicas. Resistieron las regulaciones internacionales y las aceptaron solamente cuando la economía había llegado a ser suficientemente fuerte y competitiva; de otra forma, no parece que hubiese sido viable diversificar la economía, rompiendo la dependencia de la agricultura y de otros productos tradicionales, todo en un período extremadamente corto⁴⁹.

Estrategias similares a las empleadas por Taiwán, Corea y China también han sido empleadas o están siendo empleadas por una serie de países asiáticos y africanos como, por ejemplo, Indonesia, Malasia, Vietnam, Omán, Botsuana y varios otros más. La experiencia de todos ellos parece adelantar una conclusión esperanzadora, en el sentido de que es posible lograr un rápido desarrollo y escapar la “trampa de los países de ingreso medio”. Cabe destacar que todos los países emergentes del

⁴⁷ Para 2004 existían domiciliadas en China 15 de entre las 500 empresas más grandes del mundo, por el monto de sus ingresos, aumentando a 95 en 2015, más que Alemania, Inglaterra y Francia juntos. *Fortune Magazine*, February 1, 2015, pp. 18-19.

⁴⁸ Rodrik, D., (2011), pp. 153-4.

⁴⁹ Ver Rodrik (2011).

Asia que alcanzaron un rápido desarrollo y transformación de sus estructuras productivas, acompañaron ese proceso con un significativo fortalecimiento institucional, desarrollando habilidades locales para la absorción, adaptación y creación de nuevas tecnologías y dando especial prioridad al mejoramiento de la educación, en consonancia con las demandas del proceso de desarrollo; contaron además con gobiernos competentes, comprometidos con el bienestar nacional, que adoptaron una visión y objetivos de largo plazo.

En resumen, puede concluirse que seis elementos contribuyeron al éxito de esos países en la rápida transformación de sus estructuras productivas: (a) la adopción de políticas deliberadas, muy similares a las empleadas por los países industrializados en sus etapas iniciales de desarrollo; (b) la incorporación de modernas actividades a la estructura productiva que fueron creando nuevas y más sofisticadas ventajas comparativas vinculadas con la mejor tecnología disponible; (c) la incorporación a los procesos globales de producción; (d) la atracción de inversión extranjera directa, para facilitar la “apropiación” de las tecnologías más avanzadas y la incorporación a los procesos globales de producción; (e) el desarrollo de capacidades técnicas y profesionales locales para viabilizar el proceso de transformación; y (f) la eficiencia y perseverancia de gobiernos ilustrados que tenían muy claro los objetivos y el camino a seguir para hacer posible un rápido desarrollo y bienestar nacional⁵⁰.

C. El conocimiento y la tecnología como motores del desarrollo

En el siglo XXI se acepta naturalmente que la innovación tecnológica proviene o está basada en el conocimiento científico. El reconocimiento de esta relación entre el conocimiento científico y la innovación tecnológica, sin embargo, es relativamente reciente. El estudio objetivo de la naturaleza mediante la observación, la experimentación y la medición --lo que se conoce como “ciencia”-- se inició recién en el siglo XVII, en parte como resultado de la invención de nuevos instrumentos, como el telescopio y el microscopio. De hecho, prácticamente todos los inventos o innovaciones tecnológicas previas al siglo XVII, incluyendo nuevos metales, el papel, el reloj, etc., fueron el resultado de cuidadosa observación y el conocimiento práctico de personas habilidosas. A partir del siglo XVII el conocimiento empieza a tener un papel cada vez más determinante en la generación de la innovación tecnológica. No obstante, hasta finales del siglo XIX, la mayoría de las innovaciones tecnológicas provinieron de

⁵⁰ Ver, por ejemplo, Rodrik, D. (2011) y Nicolas, F., et al. (2013).

agricultores, obreros e ingenieros, es decir, gente que dependía de sus instrumentos o máquinas y que deseaban mejorarlas⁵¹.

1. Conocimiento, innovación tecnológica y nivel de desarrollo

Ciertamente, desde principios del siglo XX, el conocimiento científico empieza a jugar un papel cada vez más preponderante como fuente y fundamentación de la innovación tecnológica. Este fenómeno está asociado con el surgimiento de las grandes empresas industriales que, a fin de mantener o expandir su posición en el mercado comienzan a contratar científicos y a invertir en investigación y desarrollo (I&D) para mejorar o crear nuevos productos, así como con el papel cada vez más relevante de los gobiernos en la promoción y el financiamiento de la I&D⁵². En la actualidad, es casi inconcebible imaginar una innovación tecnológica relevante que no sea, directa o indirectamente, resultado del conocimiento científico acumulado.

Schumpeter caracterizó a la innovación como una dimensión crítica del proceso de transformación económica⁵³; argumentaba que la transformación económica gira en torno a la innovación, a actividades empresariales y a la fortaleza del mercado, y aceptaba que la innovación tecnológica a menudo creaba monopolios temporales, lo cual facilitaba la generación de utilidades extraordinarias, las que eventualmente son disminuidas por la competencia de imitadores y rivales. No obstante, estos monopolios temporales y utilidades extraordinarias son necesarios para proporcionar a las empresas los incentivos requeridos para desarrollar nuevos productos y procesos. En la actualidad, el proceso del desarrollo tecnológico sigue justamente estas pautas.

En la realidad de este siglo, es imposible ignorar las relaciones funcionales entre el conocimiento, la tecnología y el nivel de desarrollo. El conocimiento acumulado por una sociedad define la tecnología que puede generar en forma endógena; pero tanto el conocimiento como la tecnología pueden ser adquiridos de fuentes externas, bajo circunstancias especiales. La tecnología accesible a una sociedad, tanto de forma endógena como de fuentes externas, condiciona en gran medida el modo de producción, o más generalmente, la estructura productiva de esa sociedad. Por otra parte, como señalamos⁵⁴, cambios en la estructura institucional pueden también motivar cambios en la estructura productiva, particularmente en el modo de producción.

⁵¹ Sobre este particular, ver Carlson (2013).

⁵² *Ibíd.*

⁵³ Al respecto, ver Schumpeter (1934) y Pol E. and Carroll, P. (2006).

⁵⁴ Ver Capítulo 1, anterior.

Se arguye que el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos está condicionado por la inhabilidad de superar la llamada “*trampa de los países de ingreso medio*”, incapaces de competir con países menos desarrollados por su elevada estructura de costos, especialmente la de la mano de obra, ni con los países desarrollados por su inferioridad tecnológica. Es justamente en esos momentos que la continuidad del desarrollo requiere la transformación de la estructura productiva mediante la incorporación de nuevas o mejoradas actividades que puedan producir bienes y servicios competitivos a nivel internacional, aun con costos más elevados de la mano de obra. La incapacidad de incorporar a la estructura económica nuevas actividades más productivas, en esa situación de transición, vuelve a interrumpir el proceso de desarrollo debido, entre otros, a una insuficiencia del conocimiento nativo, a la imposibilidad de adquirir y absorber nuevas tecnologías de fuentes externas, o a la inhabilidad empresarial local para aprovechar oportunidades.

2. La generación del conocimiento y la tecnología en América Latina

Medir el nivel y generación del conocimiento es un asunto sumamente difícil. No obstante, es posible recurrir a algunos indicadores objetivos que pueden proporcionar un panorama bastante relevante sobre ciertos factores que influyen en la generación y nivel del conocimiento. Entre estos factores, uno que parece especialmente relevante es la distribución de los Premios Nobel en el campo de las ciencias naturales: física, química y fisiología o medicina. Estos reconocimientos indican mejor que muchos otros el nivel y los logros científicos en los respectivos campos e indudablemente reflejan el estado de la investigación y el desarrollo en los países donde residen los laureados.

Aceptando que el Premio Nobel en las áreas mencionadas constituye un especial reconocimiento al progreso científico original y trascendente, varios aspectos merecen ser destacados. En primer lugar, la concentración de los Premios otorgados a nacionales de los países desarrollados que, desde su inicio en 1901 hasta el 2013, ha representado un 87% del total. Asimismo, resalta el hecho de que los nacionales de los Estados Unidos recibieron el 33% de ese total. Por otra parte, en el mismo período, los latinoamericanos recibieron sólo 5 Premios Nobel, menos del 1% del total. En segundo lugar, la tendencia a la concentración en este indicador de la generación de conocimiento parece agravarse todavía más en el período 2003-2013. En este período, los laureados procedentes de países industrializados llegaron a representar el 94% del total; los de Estados Unidos

pasaron al 42%, en tanto que ningún latinoamericano fue laureado con un Premio Nobel en las áreas científicas⁵⁵.

La concentración de la investigación científica en los Estados Unidos es todavía más notable al observar que el 68% del total de laureados con el Premio Nobel en las áreas científicas durante 2003-2013 lo obtuvieron estando asociados con instituciones y centros de investigación de ese país. Igualmente, es de resaltar el papel de las Universidades en los Estados Unidos en la generación de conocimiento científico, a juzgar por el número de laureados con el Premio Nobel asociados con universidades, que en el período 2003 a 2013 llegó a representar el 80% del total de laureados afiliados con instituciones de ese país⁵⁶.

La calidad de la educación superior puede ser apreciada a través de numerosas encuestas que establecen un ranking de las mejores universidades del mundo. Si bien no puede afirmarse que estas encuestas constituyan un juicio definitivo sobre la calidad de las diversas universidades evaluadas, por lo menos presentan una apreciación relativa sobre las mismas. Lo cierto es que, con sólo algunas variaciones, la mayoría de estas encuestas tienden a presentar un panorama muy similar, calificando a las universidades latinoamericanas en muy bajos niveles⁵⁷.

Es de notar la pobre calificación de las universidades latinoamericanas, no obstante el hecho de que algunas de ellas llevan siglos funcionando. En la medida que las fuentes consultadas, que por cierto son frecuentemente citadas, reflejen el nivel académico de las universidades latinoamericanas, es indudable que la calidad de la enseñanza superior es uno de los principales factores responsables por el nivel del desarrollo científico y tecnológico de la región. Se ha señalado que la situación de las universidades latinoamericanas puede ser el resultado de un problema cultural; no abunda la voluntad de cambiar, de innovar, de encontrar nuevas y mejores formas de hacer las cosas. Nuestra cultura es más reiterativa que transformativa⁵⁸.

El gasto en investigación y desarrollo (I&D) y las regalías son otros factores comúnmente vinculados con el nivel de desarrollo científico y tecnológico. El

⁵⁵ Entre 1901 y 2013 un total de 564 científicos fueron laureados con el Premio Nobel en el campo de las ciencias naturales. Nobelprize.org.

⁵⁶ Entre 2003 y 2013 un total de 79 científicos fueron laureados con el Premio Nobel en el campo de las ciencias naturales, de los cuales 54 estaban asociados con instituciones de Estados Unidos, y de éstos 43 con universidades de ese país. Nobelprize.org.

⁵⁷ Ver, por ejemplo el “Times Higher Education Rankings 2013-2014” y el “Academic Ranking of World Universities (ARWU)”.

⁵⁸ Montaner, Carlos A., “La Funesta Manía de Pensar”, en ABC Color, Asunción, Paraguay, 14 de octubre de 2013.

gasto en I&D representa el esfuerzo y la prioridad que un país asigna a la generación del conocimiento científico y tecnológico, como plataforma para un mayor bienestar futuro; los ingresos por regalías y licencias constituyen la retribución por el cúmulo de conocimiento que es “vendido” al resto del mundo, en tanto que los pagos por regalías y licencias indican la intensidad con que un país está aprovechando el conocimiento y la tecnología acumulados en otros.

Es de notar que el gasto en I&D en América Latina --0,65% como porcentaje del PIB entre 2005 y 2009-- es casi cuatro veces menos que el de los Países de Alto Ingreso (2,4%). Países de reciente desarrollo como Corea (3,4%) y Singapur (2,7%) tienen coeficientes de gasto en I&D, como porcentaje del PIB, muy superiores a los de América Latina; inclusive China, con un coeficiente de 1.47% es significativamente superior al de cualquier país latinoamericano⁵⁹.

El examen de las cifras sobre regalías y licencias presenta un panorama similar; de acuerdo con el World Bank (2013), en 2010 América Latina tuvo, por esos conceptos, un ingreso muy limitado (US\$970 millones) debido a que tiene muy poco que ofrecer al resto del mundo en materia de nuevos conocimientos o tecnología; Corea solamente tuvo un ingreso (US\$3.146 millones) equivalente a más de tres veces el total para América Latina, en tanto que Singapur tuvo un ingreso (US\$1.867 millones) superior al de toda América Latina.

Igualmente preocupante es el hecho de que América Latina utiliza poca tecnología de otros países más avanzados, a juzgar por el monto de los pagos realizados por regalías y licencias en 2010 (US\$6.291 millones), que es inferior a los pagos que realiza Corea (US\$8.965 millones) o Singapur (US\$15.857 millones) indicativo del intenso uso que hacen esos países de tecnologías de otros países⁶⁰, aun cuando cuentan con un nivel tecnológico muy superior al de los países latinoamericanos.

Es de notar que Estados Unidos es con mucho el país con el mayor número de patentes concedidas por el U.S. Patent and Trademark Office⁶¹, aunque esa relevancia haya disminuido del 54% del total en el 2000 al 48% en el 2012, debido principalmente al creciente número de patentes concedidas a residentes de Japón, Corea, Taiwán, Singapur y China, lo que refleja la prioridad que estos países están concediendo a la generación de conocimiento y al progreso tecnológico. Existe

⁵⁹ World Bank (2013).

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ El número de patentes registrado en el United States Patent and Trademark Office de los Estados Unidos es considerado un indicador clave sobre innovación, puesto que los inventores de la mayoría de los países desean registrar sus patentes en el mayor mercado del mundo.

evidencia, sin embargo, que parte de las patentes concedidas a estos países corresponden en realidad a empresas multinacionales de países desarrollados, radicadas en esos países.

En el año 2000, América Latina había obtenido un total de patentes (298) superior al total de Singapur (218) y más de dos veces y media superior a China (119). En el 2012, la situación había cambiado dramáticamente: China había obtenido patentes en un número (4.637) más de diez veces superior al de toda América Latina (452), Singapur (810) casi dos veces más y Corea (13.233) casi treinta veces más. En América Latina, sólo Brasil, México y Argentina han tenido cierta relevancia en el intrascendente contexto regional⁶².

En síntesis, es evidente que el conocimiento y la tecnología se han convertido en los principales motores del progreso, en especial a partir de la primera Revolución Industrial. El conocimiento, que avanza a un ritmo exponencial en los países desarrollados, representa en el mundo actual lo que el vapor en la primera Revolución Industrial y la electricidad en la segunda Revolución Industrial. En cambio, América Latina ha permanecido a la zaga de ese proceso; la generación del conocimiento sigue siendo muy limitada por lo que se acrecienta la “brecha tecnológica” con los países desarrollados.

En la realidad del siglo XXI, la innovación y el avance tecnológico más relevantes están cada vez más ligados a una extraordinaria capacidad financiera y al conocimiento científico, cuya generación muestra características crecientemente oligopólicas, tendiendo a concentrarse en las grandes empresas transnacionales, los centros de investigación y las universidades de los países desarrollados. No parece razonable esperar que los países de la región puedan desarrollar por sí solos, en un futuro previsible, el conocimiento y la tecnología de vanguardia para competir con los países más avanzados y para crear nuevas y mejores ventajas comparativas, requeridas para un desarrollo sostenido.

En esas condiciones, para que los países latinoamericanos puedan acceder al conocimiento y a la tecnología, imprescindibles para apoyar la gestación de nuevas actividades de más alta productividad que hagan viable la rápida transformación de sus estructuras productivas, se requerirá inevitablemente de la “apropiación” del conocimiento y la tecnología de los países más avanzados por la vía más expedita posible.

⁶² U.S. Patent and Trademark Office. www.uspto.gov.

D. El proceso global de producción o cadena global de valor

En las últimas décadas se ha consolidado un proceso global de producción o cadena global de valor (CGV), como resultado de un cambio en la organización de las empresas multinacionales (EMN), que se manifiesta en el creciente comercio intra-firma y en el proceso de “offshoring”.

En un principio, las EMN eran compañías que operaban en distintos países a través de subsidiarias, produciendo en forma integrada los mismos o similares productos en cada país, pero con actividades propias de la matriz concentradas en el país de su domicilio de origen. Ese tipo de inversión extranjera directa (IED) es usualmente denominada “*IED horizontal*”, y es motivada principalmente por la conveniencia de acceder a ciertos mercados, así como para evitar las trabas y dificultades del comercio internacional.

En la década de 1990 se produce un primer cambio cualitativo en la organización de las EMN, consistente en la fragmentación internacional del proceso de producción a lo largo de varios países, dando así origen a la “*IED vertical*”, es decir, la IED vinculada con la especialización vertical del proceso internacional de producción⁶³. Las EMN comienzan a reubicar actividades en el exterior, proceso conocido como “*offshoring*” en inglés, para hacer más eficiente su especialización vertical, distribuyendo el proceso de producción a lo largo de varios países, en base a ventajas en términos de costos de producción, comercialización y disponibilidad de factores de producción. Es indiscutible que este proceso fue hecho posible y alentado por la liberalización del comercio y de los flujos financieros que empezó a generalizarse desde principios de la década de 1990, facilitando significativamente la fragmentación internacional del proceso de producción. Más recientemente, la evolución en la organización de las EMN alcanzó una nueva dimensión con el “*offshoring*” de ciertas actividades propias de la casa matriz y un aumento en el comercio internacional de servicios, principalmente los requeridos por las EMN⁶⁴.

Paulatinamente pero en forma cada vez más impactante, las EMN han venido organizando sus procesos de producción sobre la base de la reubicación de actividades en el exterior, o “*offshoring*”. Como resultado del proceso de “*offshoring*”, empieza a cobrar importancia el comercio internacional de insumos para la producción, por oposición a bienes terminados.

⁶³ Lanz, R. and Miroudot, S. (2011), p. 8.

⁶⁴ En el caso de Estados Unidos, el comercio intra-firma de servicios privados pasó del 20% del total de exportaciones de servicios privados en 1992 al 26% en 2008, en tanto que las importaciones pasaron del 13% al 22% en el mismo período. Lanz, R. and Miroudot, S. (2011), pp. 14-15.

La fragmentación internacional del proceso de producción está generando un creciente comercio de bienes intermedios, que puede tener el carácter de *comercio intra-firma* o *comercio inter-firmas*⁶⁵. El *comercio intra-firma* se refiere al flujo internacional de bienes y servicios entre una empresa matriz y sus filiales o entre sus filiales. Por otra parte, una empresa puede obtener parte de los insumos que requiere mediante contratos con proveedores independientes; en estos casos, el comercio entre partes no relacionadas se conoce como “*comercio inter-firmas*” o “*arms’s length trade*”⁶⁶. Como es de suponer, el *comercio intra-firma* sólo ocurre cuando una empresa invierte en el exterior para la producción de ciertos componentes de su proceso de producción, convirtiéndose así en una EMN, y dando origen a una *IED vertical*.

La participación en las CGV puede ser un medio de especial importancia para los países subdesarrollados a fin de capturar los beneficios de un comercio e inversión de mejor calidad, competitividad, crecimiento económico y empleos más productivos y mejor remunerados. Las CGV pueden facilitar el acceso a los mercados globales sin tener que desarrollar toda una industria de exportación, focalizándose en vez en unas pocas actividades específicas o componentes de la CGV. En resumen, las CGV pueden contribuir significativamente al desarrollo, mediante la transferencia de tecnología, financiamiento, conocimiento y experticia, creando así oportunidades para una modernización y transformación de la estructura productiva⁶⁷.

De acuerdo con un reciente estudio de las Naciones Unidas, la relevancia de la fragmentación internacional de la producción se aprecia en el hecho de que, en la actualidad, las EMN coordinan o son responsables por alrededor del 80% del comercio mundial a través de CGV, incluyendo el *comercio intra-firma* como el comercio entre partes no relacionadas; igualmente, el comercio de insumos o bienes y servicios intermedios, representa alrededor del 40% del total del comercio mundial, fenómeno que hoy en día está confinado principalmente a los países desarrollados y al este de Asia⁶⁸.

⁶⁵ Recientemente, este tipo de comercio internacional está siendo objeto de creciente interés por parte de los “policymakers” por cuanto los objetivos, instrumentos y efectividad de la política comercial podrían ser diferentes cuando se trate de un flujo comercial entre empresas nacionales y extranjeras (“arm’s length trade”), por un lado, o de flujos comerciales entre filiales de EMN domiciliadas en el exterior (comercio intra-firma), por el otro. El comercio intra-firma es también relevante para las autoridades fiscales y para los reguladores de la competencia, en relación con la valuación aduanera y precios de transferencia en las distintas etapas del proceso de producción. Lanz, R. and Miroudot, S. (2011), p. 5.

⁶⁶ Bonturi, M. and Fukasaku, K. (1993), pp. 146-147.

⁶⁷ United Nations (2014), p. 61

⁶⁸ *Ibidem*, pp. 60-61.

El mundo actual, cada vez más interrelacionado por la fragmentación internacional del proceso de producción, la liberalización del comercio y de los flujos financieros, agudiza las discrepancias entre los países que están incorporados a esa nueva realidad y los que permanecen al margen de la misma; hoy es difícil concebir un desarrollo sostenido al margen de las CGV. La evidencia disponible muestra que los países en vías de desarrollo de más alto y sostenido crecimiento son precisamente los que tienen una creciente participación en las CGV⁶⁹.

Desafortunadamente, no todos los países han logrado incorporarse al proceso global de producción, siendo los países de África y América Latina los que han tenido la participación más limitada en los ingresos y el comercio derivados de las CGV. No obstante, los beneficios de la incorporación a las CGV no son automáticos; se requiere de políticas cuidadosamente diseñadas y proactivas para promover la participación en las CGV y para acceder a actividades de mayor valor agregado y de sofisticación tecnológica dentro de una CGV. Es importante, por tanto, focalizar en el tipo de CGV a fin de priorizar las que involucran actividades de alto valor agregado, por oposición a aquellas basadas en la explotación de recursos naturales o manufactureras tradicionales, con una estrecha base tecnológica, como muy frecuentemente ha ocurrido en el caso de varios países latinoamericanos⁷⁰.

⁶⁹ Sobre el impacto de las CGV en los países subdesarrollados, ver UNCTAD (2013a).

⁷⁰ United Nations (2014), p. 61.

Capítulo 4

La inversión extranjera directa como apoyo al desarrollo local

*Progress is impossible without change, and those who
cannot change their minds cannot change anything.*
George Bernard Shaw

La evidencia histórica, especialmente en las últimas décadas, pone de manifiesto que la inversión extranjera directa puede desempeñar un papel importante en el desarrollo del país huésped, tanto como transmisor de mejores tecnologías como para el establecimiento de nuevas actividades, la introducción de modernas habilidades empresariales y la generación de empleos de mejor calidad y valor agregado.

A. La inversión extranjera directa en los países asiáticos

Como hemos señalado⁷¹, la inversión extranjera directa (IED) ha probado ser un valioso complemento al ahorro y la inversión doméstica en varios países, como China, Taiwán, Corea, Botsuana, Vietnam, Indonesia, Tailandia, Malta, Singapur, Omán y otros más. En esos países, la IED ha demostrado ser un atajo expedito y eficiente para lograr un crecimiento alto y sostenido, impulsar las exportaciones y apoyar la incorporación a las CGV.

Mediante la introducción de tecnologías más avanzadas, la IED ha hecho posible el desarrollo de actividades más competitivas, aumentado la productividad total de los factores y contribuido a mejorar el nivel de vida de la población. Sin embargo, existen también otras alternativas para lograr objetivos similares, aunque posiblemente, no tan efectivos como la IED. Entre estas opciones, merecen destacarse la provisión de bienes o servicios intermedios por parte de empresas nacionales a una EMN mediante contrato o alianzas estratégicas, participando así en su cadena global de valor.

No obstante sus serias limitaciones institucionales a nivel nacional, varios de los países emergentes del Asia lograron atraer importantes flujos de IED, inicialmente a través de la creación de “realidades alternativas”, mediante el establecimiento de zonas económicas especiales (ZEE), como opción para solventar en el corto plazo las deficiencias institucionales a nivel nacional. En las ZEE proporcionaron seguridad y estabilidad jurídica, incentivos económicos de diversos tipos, ventajas laborales y procesos administrativos más ágiles, en un nuevo ambiente y en una

⁷¹ Ver en el Capítulo 3, la Sección sobre “La experiencia de países asiáticos”.

escala mucho más manejable que de hacerlo a nivel de todo el país. En forma paralela, adoptaron políticas deliberadas para asimilar la IED a la economía nacional, tales como establecer requisitos para el uso de insumos locales, la asociación con empresas locales y la transferencia de tecnología, evitando así que la IED se convirtiera en un enclave industrial.

La experiencia reciente de países asiáticos como China, Corea, Taiwán, Singapur, Vietnam y otros más, pone de manifiesto que la localización de la IED, ya sea horizontal o vertical, puede ser atraída exitosamente mediante incentivos fiscales o de otro tipo que, en última instancia, mejoren su posición competitiva a nivel mundial, tales como el establecimiento de ZEE, con regulaciones particulares que incentiven la localización de la IED.

B. La inversión extranjera directa en América Latina

De acuerdo con varios estudios, la IED ingresada a América Latina ha venido registrando un importante crecimiento en las últimas dos décadas⁷². La IED alcanzó un nivel record en 2007, antes de la crisis de 2008-09, para luego experimentar una fuerte reducción que recién empieza a recuperarse. Las entradas de IED a América Latina y el Caribe aumentaron en 2013 un 18%, alcanzando un total de US\$294 mil millones; sin embargo, este monto incluye un total de US\$92 mil millones ingresados a las Islas Vírgenes Británicas, vinculado con transacciones financieras de “offshore” y US\$18 mil millones ingresados a México por la venta del Grupo Modelo. Excluidos estos montos, el ingreso de IED a América Latina en 2013 se reduciría a US\$184 mil millones, semejante al monto del 2012, al excluir los ingresos de IED a las Islas Vírgenes Británicas en ese año⁷³.

En la década de 1990, la IED estuvo principalmente dirigida al sector manufacturero y vinculada con la privatización de servicios públicos y la apertura a la participación extranjera en los sectores financieros y de telecomunicaciones. Más recientemente, la IED ha empezado a mostrar nuevas tendencias sectoriales, disminuyendo la participación en el sector de servicios a un promedio del 43% en 2006-2011, en tanto que la dirigida al sector manufacturero aumentó hasta un 33% en el mismo período. Sin embargo, lo más destacado es el rápido crecimiento de la

⁷² Véase, por ejemplo, los informes anuales de la UNCTAD, Penfold, M. (2013) y Penfold, M. y Curbelo, J. (2013).

⁷³ En el 2012, el ingreso de IED a las Islas Vírgenes Británicas vinculado a transacciones financieras de “offshore” fue de US\$65.000 millones; al deducir este monto, el total de ingreso de IED a América Latina en 2012 se reduciría a US\$ 185.000 millones. UNCTAD (2013), p. xiv.

IED dirigida a la explotación de recursos naturales que en el período 2009-2011 alcanzó a representar, en promedio, el 28% de los flujos totales. Sin duda, esta tendencia fue motivada por el aumento en el precio de las materias primas que, además, atrajo importantes inversiones de China en ese sector en varios países latinoamericanos, como Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador y Perú⁷⁴. La IED dirigida a otros sectores, parece estar motivada más por la expansión de los mercados locales que por el comportamiento de los mercados internacionales⁷⁵.

Diferentes razones se han adelantado para explicar los factores que determinan el flujo de IED hacia América Latina. Entre ellos se destacan la debilidad institucional, la inseguridad jurídica en algunos países, la amplitud del mercado, la competitividad de la mano de obra y muchos otros más⁷⁶. Sin embargo, la motivación de la IED debería ser analizada en forma mucho más pormenorizada, en el contexto de las distintas modalidades de IED. Así, por ejemplo, el tamaño de un mercado local no es una limitación para la *IED vertical*, cuyo mercado es el mundo entero, pero sí lo puede ser para la *IED horizontal* que, en principio, está motivada por el mercado local. Asimismo, el costo de la mano de obra tampoco parece ser un factor determinante de la localización por lo menos de la *IED vertical*, especialmente en el caso de productos de alta tecnología, que en forma masiva se localiza en países de altos ingresos y salarios.

La información disponible indica que, con mucho, la IED que ingresa a América Latina es de carácter *horizontal*, es decir, para aprovechar los mercados locales, tanto de bienes como de servicios, que por cierto se han expandido como consecuencia del crecimiento reciente, en tanto que la *IED vertical* se ha concentrado principalmente en la explotación de recursos naturales. Según un estudio de UNCTAD las actividades relacionadas con los recursos naturales constituyen la principal fuente de atracción de la IED en América del Sur y se está convirtiendo en una meta importante de la IED en América Central y el Caribe. En América del Sur, los influjos de IED dirigidas al sector manufacturero se concentran en actividades relacionadas con los recursos naturales y está más orientadas al mercado interno y a destinos diferentes de Estados Unidos⁷⁷.

En este sentido, se ha señalado que en el caso de Brasil, que es el principal receptor de IED en América Latina, las empresas multinacionales que vienen al Brasil

⁷⁴ Penfold, M. y Curbelo, J. (2013), pp. 19 y 27.

⁷⁵ Penfold, M. (2013), p. 19.

⁷⁶ Sobre este tema ver los diferentes informes de la UNCTAD y Naciones Unidas sobre comercio internacional e IED, que se indican en las Referencias Bibliográficas.

⁷⁷ UNCTAD (2009), pp. 23-24.

generalmente no lo hacen para integrarse a la cadena mundial de producción, sino para producir para el mercado local⁷⁸. Estas modalidades de IED no son las más apropiadas para conectar a la región con las CGV, especialmente en los sectores de alta tecnología que son los que más probablemente podrían impulsar una transformación de la estructura productiva y crear empleos de mejor calidad.

De todo lo anterior se deduce que es una tarea prioritaria para los países latinoamericanos crear las condiciones internas apropiadas para atraer la IED que mejor pueda contribuir a su desarrollo, utilizando para esos propósitos políticas y mecanismos que han probado ser exitosos en otros países⁷⁹. Sin embargo, en algunos países latinoamericanos, la aceptación de la IED puede ser más un problema político que de política económica, muy a menudo originado en una apreciación de décadas pasadas cuando la IED llegó a considerarse como un instrumento para la explotación de los países subdesarrollados por parte de los desarrollados.

⁷⁸ Leitao, Miriam, Artículo en “O Globo”, sept. 30, 2013.

⁷⁹ Ver en el Capítulo 3, anterior, la Sección sobre “La experiencia de los países asiáticos”.

Capítulo 5

Las ventajas comparativas, las ventajas competitivas y la transformación de la estructura productiva

The purpose of studying economics is not to acquire a set of ready-made answers to economic questions, but to learn how to avoid being deceived by economists.
Joan Robinson

A menudo se arguye que el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos debe migrar de las *ventajas comparativas* hacia las *ventajas competitivas*, vale decir, “del potato chip al microchip”. ¿Cuál es el significado de esa aseveración?

Las *ventajas comparativas* se presentan como resultado de las diferencias en las características particulares de la estructura económica de cada país, lo que puede deberse a la dotación y uso de recursos productivos, la situación geográfica, el clima, la disponibilidad de recursos humanos especializados, el acceso al conocimiento y a la tecnología, entre otros. En general, las principales *ventajas comparativas* de los países de la región todavía se circunscriben a la explotación de productos primarios, lo que determina la especialización y características de sus estructuras productivas, en tanto que los países más desarrollados han creado *ventajas comparativas* en sectores de mayor productividad y valor agregado, como Suiza en productos farmacéuticos, Italia en automóviles de alto lujo, Estados Unidos en el sector tecnológico, Singapur en el sector de servicios. Por tanto, para el desarrollo de un país lo relevante es la naturaleza de sus *ventajas comparativas*.

Las *ventajas competitivas* son características particulares de una empresa que la hace más eficiente que sus competidores. Indudablemente, cuantas más empresas con *ventajas competitivas* lleven a cabo sus actividades total o parcialmente en un país, más será el beneficio para la población de ese país, especialmente si las actividades de esas empresas se ubican en sectores de alta productividad.

Planteado en estos términos, el desafío para los países latinoamericanos es crear nuevas *ventajas comparativas* en sectores de mayor productividad que la que se deriva de la explotación de materias primas, resultado de las actividades de un creciente número de empresas que hayan logrado crear *ventajas competitivas* a nivel internacional. La expresión “del potato chip al microchip” debe entenderse, por tanto, como la transición de *ventajas comparativas* basadas en la explotación de materias primas (“potato chip”) hacia *ventajas comparativas* más sofisticadas, basadas en la explotación del conocimiento y la tecnología (“microchip”).

A. La especialización inducida por el comercio internacional

Desde el punto de vista de la teoría económica, y en el contexto del pensamiento neoclásico, el libre comercio tiende a especializar a los países en la producción de ciertos bienes y servicios inducidos por sus *ventajas absolutas*, sus *ventajas comparativas* o la generación de *economías de escala* y, de esa forma, a influir en sus estructuras productivas⁸⁰.

En ciertas circunstancias, un país puede poseer ventajas extraordinarias en la producción de ciertos bienes o servicios en relación con otros países o con el resto del mundo, debido a las condiciones del clima, la geografía o las habilidades especiales de su población. Por ejemplo, la producción de café, cacao, ciertas frutas, vegetales, granos y otros bienes de similares características se concentra en ciertos países⁸¹. En esas situaciones se dice que un país tiene una “*ventaja absoluta*”, es decir, puede producir determinados bienes o servicios a costos más bajos o de mejor calidad que otros países y, por lo tanto, tiende a especializarse en la producción y exportación de esos bienes o servicios. Esto no quiere decir que otros países no puedan producir esos bienes o servicios, sino que la cantidad y la calidad que pudieran producir no justificarían el costo de los recursos locales necesarios para ello, es decir, el costo de oportunidad de producirlo localmente sería superior al costo de importarlo.

Pero aun en el caso de que un país no fuera capaz de producir ningún bien o servicio más barato que otro, todavía podría encontrar un nicho de especialización y participar en el comercio internacional. Esto es así puesto que aun cuando un país pueda producir *cualquier* bien o servicio a más bajo costo que otro país, no significa que pueda producir *todo* a menor costo. En situación de escasos recursos, producir *más* de un bien significa producir *menos* de otro; el problema no es cuánto cuesta producir un bien, sino cuánto es el costo de dejar de producir un bien alternativo, cuando los recursos pasan de ser asignados de la producción de uno al del otro⁸². Este es el verdadero significado del *costo económico*, es decir, el *costo de oportunidad* de dejar de producir un bien o servicio alternativo. Por lo tanto, expresando en términos de costo de oportunidad, se dice que un país tiene *ventaja*

⁸⁰ Sobre el comercio internacional y la especialización de los países, ver Sowell, T. (2011), pp. 502-509.

⁸¹ Por ejemplo, Brasil, Vietnam y Colombia tienen una *ventaja absoluta* en relación con prácticamente el resto del mundo en la producción de café; varios países centroamericanos y del Caribe en la producción de bananas, en relación con los países europeos.

⁸² Solamente en el caso de que un país produjera *todos* los bienes y servicios más eficientemente que otro, *en la misma proporción para cada producto*, el comercio entre esos países no generaría beneficios puesto que en esas condiciones no existiría una *ventaja comparativa*. Sowell, T. (2011), p. 506.

comparativa en la producción de un bien o servicio si ese bien o servicio puede ser producido a un menor costo de oportunidad que en otros países. Esto significa que, no obstante una desventaja absoluta en el costo de producción de ciertos bienes o servicios, un país todavía puede especializarse en la producción y exportación de bienes y servicios en los cuales su desventaja absoluta sea la menor e importar aquellos en los que su desventaja absoluta sea la mayor⁸³.

Si bien las *ventajas absolutas* y las *ventajas comparativas* son las principales razones que explican los beneficios del comercio internacional y la especialización de los países, las *economías de escala* es otro factor que produce efectos similares, en particular si se considera que el comercio internacional se realiza, en gran medida, en un contexto de competencia imperfecta. A partir de la Segunda Guerra Mundial, una parte importante y creciente del comercio internacional se viene realizando entre empresas de una misma industria (comercio intra-industria), explicado principalmente por economías de escala antes que por efecto de *ventajas comparativas*⁸⁴.

En el caso de ciertos bienes o servicios su producción puede requerir avanzada tecnología, importantes inversiones en maquinarias y mano de obra especializada, de forma que el producto resultante pueda ser ofrecido a un precio competitivo sólo cuando pueda ser vendido en un número importante de unidades, hecho posible mediante *economías de escala*. En estos casos, el comercio internacional facilita que algunos países puedan especializarse en la producción y exportación de ciertos bienes y servicios como resultado de las *economías de escala*, lo que no sería posible solamente con base en el mercado local.

B. La especialización resultante de ventajas competitivas

Por otra parte, *ventaja competitiva* es un concepto en el área de administración de negocios que describe los atributos que hacen posible que una empresa supere en el desempeño a sus competidores. M. Porter (1990) sostiene que la competitividad de las empresas de un país puede ser extendida a la competitividad de ese país. Señala que el único concepto relevante para expresar la competitividad a nivel nacional es el de *productividad*, entendido éste como el *valor* del producto por unidad de mano de obra o capital y, en el largo plazo, es el principal factor determinante del standard de vida de una nación; es así que, en última instancia, el standard de vida de una nación depende de la capacidad de sus empresas para lograr altos niveles de

⁸³ Smit, A.J. (2010), pp. 108-109.

⁸⁴ Grubel & Loyd (1975), Krugman, P. (1990), citado por Smit, A.J. (2010), p. 111.

productividad y para aumentar la productividad continuamente a lo largo del tiempo⁸⁵. Al respecto, Porter (1990) señala que:

“Sustained productivity growth requires that an economy continually upgrade itself. A nation’s companies must relentlessly improve productivity in existing industries by raising product quality, adding desirable features, improving product technology, or boosting production efficiency. They must develop the necessary capability to compete in more and more sophisticated industry segments, where productivity is generally high. They must finally develop the capability to compete in entirely new, sophisticated industries”.

Desde ese punto de vista, se vuelve significativo entender los determinantes de la productividad y de su tasa de crecimiento. Según Porter (1990), la explicación de las *ventajas competitivas* de una nación debe buscarse en las características especiales de esa nación que hacen que sus empresas puedan crear y mantener *ventajas competitivas* en ciertas áreas. En el mundo actual son particularmente significativos los factores determinantes del éxito de las industrias de tecnología avanzada y de mano de obra especializada, en las que por lo general se presentan alta y creciente productividad.

Si bien cada empresa exitosa emplea su propia estrategia, el modo de operación, el carácter y la trayectoria de toda empresa exitosa, es fundamentalmente el mismo. Las empresas logran *ventajas competitivas* mediante actos de innovación, incluyendo tanto la incorporación de nuevas tecnologías como nuevas formas de hacer las cosas. Una vez que una empresa logra una *ventaja competitiva* mediante una innovación, mantener esa *ventaja competitiva* requiere siempre mejorarla constantemente, evolucionando hacia estándares más sofisticados; la competencia inevitablemente superará a la empresa que deje de mejorar e innovar⁸⁶.

La industria automovilística es un buen ejemplo de la especialización y la modernización inducidas por la dinámica de las *ventajas competitivas* y las economías de escala. Desde su origen, a principios de siglo XX hasta el presente, el automóvil ha venido incorporando continuamente mejoras, mediante la innovación tecnológica y la especialización de las empresas productoras. Las empresas que no lograron mantener sus *ventajas competitivas* fueron desapareciendo a lo largo del tiempo, como lo atestiguan la Packard, Studebaker, Nash y otras, en tanto que nuevas empresas fueron apareciendo como la Toyota,

⁸⁵ Porter, M. (1990), pp. 5-7. Ver además, Porter (2004), que presenta un enfoque más micro de su “Diamond”, resaltando la relación entre la productividad a nivel nacional con la competitividad de las empresas.

⁸⁶ Porter, M. (1990), pp. 10-13.

Hyundai, Mitsubishi, que lograron aprovechar ventajas de ubicación y especialización para crear sus propias *ventajas competitivas*.

Porter (1990) plantea cuatro atributos que son los que individualmente y como sistema determinan las *ventajas competitivas* de una nación, es decir, el entorno que cada país establece y gerencia para la operación de sus empresas (denominado por Porter “The Diamond of National Advantage”). Estos atributos son:

1. Las condiciones de los factores de producción. Los factores tradicionales, tales como tierra, capital, materias primas y disponibilidad de mano de obra, no constituyen una ventaja en la economía moderna dominada por el conocimiento y la tecnología. Las empresas pueden acceder a esos factores mediante una estrategia global --la globalización del proceso de producción-- o simplemente obviarlos mediante la tecnología. En las industrias sofisticadas que constituyen la base de las economías más avanzadas, una nación no hereda sino que *crea* los más importantes factores de producción, como la plataforma científica, la tecnología y los recursos humanos especializados.

Contrario a la creencia corriente, señala Porter (1990), simplemente disponer de una fuerza de trabajo educada a nivel secundario o aun universitario no representa una *ventaja competitiva* en la moderna competencia internacional. Para apoyar una *ventaja competitiva*, un factor debe ser altamente especializado en las necesidades particulares de una industria. Esos factores son más escasos, más difíciles de ser imitados por la competencia y para crearlos se requieren importantes y continuas inversiones. Las naciones son exitosas justamente en las industrias que son capaces de *crear* factores de producción⁸⁷.

2. Las condiciones de la demanda. Podría parecer que la globalización de la competencia disminuiría la importancia de la demanda interna; sin embargo, el tamaño de la demanda interna es mucho menos significativo que el carácter de esa demanda. Las empresas ganan *ventaja competitiva* si los compradores locales son de los más sofisticados y exigentes del mundo. Este tipo de compradores presionan a las empresas hacia estándares más elevados y constituyen un incentivo para mejorar, innovar y acceder a segmentos más sofisticados de la industria.
3. Las industrias relacionadas y de apoyo. La presencia en una misma área geográfica de industrias relacionadas y de apoyo, competitivas a nivel

⁸⁷ Porter, M. (1990), p. 47.

internacional, constituye otro determinante de las ventajas de una nación. Estos proveedores pueden proporcionar insumos en forma rápida y eficiente y a veces hasta en forma preferencial, creando ventajas para las industrias que requieran esos insumos (“downstream industries”). Pero más importante es la ventaja que este tipo de “cluster” genera al propiciar la innovación y la superación, producto de una estrecha relación de trabajo.

4. La estrategia, estructura y rivalidad de la empresa. Las circunstancias y el contexto institucional de un país determinan fuertes tendencias sobre cómo las empresas son creadas, organizadas y manejadas, así como la naturaleza de la competencia local. La presencia de una intensa competencia local es un poderoso estímulo a la creación y persistencia de las *ventajas competitivas* de una empresa; irónicamente, es la vigorosa competencia doméstica la que presiona a las empresas a explorar los mercados globales y las prepara para ser exitosas en ellos⁸⁸.

Un efecto sistémico de estos “atributos” (el “Diamond” de Porter), es que crea un entorno que promueve el “cluster” de industrias competitivas. Por lo general, las industrias competitivas no están esparcidas en forma aleatoria a lo largo de una economía, sino que usualmente están conectadas a través de relaciones verticales (comprador-vendedor) u horizontales (clientes y tecnologías comunes) y a menudo los “clusters” tienden a estar concentrados geográficamente⁸⁹. Finalmente, de acuerdo con Porter (1990), los gobiernos tienen un papel importante en crear un entorno y una estructura institucional apropiada para los negocios y en crear un ambiente que estimule a las empresas a desarrollar *ventajas competitivas*⁹⁰.

C. Implicaciones de las ventajas comparativas y competitivas

Como señalamos, las teorías económicas postulan que los beneficios del comercio internacional se derivan de la especialización que puede provenir de *ventajas absolutas*, *ventajas comparativas* o *economías de escala* y que los países se involucran en el comercio internacional por los provechos que derivan de esas actividades. Existiendo un beneficio mutuo para las partes, no existe razón para

⁸⁸ Porter destaca que la concentración geográfica magnifica el poder de la rivalidad doméstica, lo que puede observarse muy comúnmente: la industria joyera en Italia está localizadas alrededor de Arezzo y Valenza Po; la de cuchillería en Solingen, Alemania y Seki, Japón; las empresas farmacéuticas en Basel, Suiza. Cuanto más la concentración geográfica de una industria, la rivalidad es más intensa; y cuanto más intensa, es mejor. Porter, M. (1990), p.31.

⁸⁹ Porter, M. (1990), p. 34.

⁹⁰ *Ibíd.*, p. 35.

suponer que el comercio internacional se realice en provecho de un país y en igual perjuicio de otro, es decir, una transacción de suma cero, ni para creer que los países, como las empresas, participan en una especie de competencia internacional⁹¹. Las *ventajas comparativas* ocurren como resultado de las diferencias entre países y explican el comercio entre diferentes industrias, o comercio inter-industria, en tanto que el comercio internacional entre similares industrias, o comercio intra-industria, se explica por las *economías de escalas* internas y externas.

P. Krugman (1990, 1994, 1996, 2003) y varios otros economistas⁹² consideran que el concepto de *ventaja competitiva* no es aplicable a un país, ya que no son los países los que compiten entre sí, sino que son las empresas las que compiten con otras empresas; tampoco hay consenso en cómo medir, explicar y predecir la competitividad internacional de los países. La importante contribución de los trabajos de Porter es la de estructurar un marco conceptual para el análisis de las circunstancias o particularidades que un país ofrece como *fuentes* de *ventajas competitivas* para las empresas, información que las empresas pueden utilizar para evaluar las ventajas específicas de *ubicación* entre determinados países.

Si un país exporta productos de una industria en particular, no necesariamente significa que ese país tenga una *ventaja competitiva* en esa industria. La razón por la que exporta es porque el país tiene una *ventaja comparativa* en esa industria, debido a que esa industria es relativamente más importante en ese país que en el país importador, es decir, el *costo de oportunidad* de producir el bien en el país exportador es relativamente menor que el *costo de oportunidad* de producir el mismo bien en el país importador. Al respecto añade Smit⁹³:

“Such an industry will attract the most productive resources within the country, regardless of the relative productivity or cost of the resources. It is these productive resources that ultimately become country sources of competitive advantage for firms”.

Asimismo, el simple hecho de que un país posea una *ventaja comparativa* en una actividad o industria no significa que las empresas en esa industria sean competitivas a nivel internacional, ni que el país sea internacionalmente competitivo. El caso de la industria de “software” en India, en relación con Estados Unidos, ilustra esa situación. El surgimiento de esta industria en India puede ser explicado por la teoría de *ventajas comparativas*: la industria de “software” es

⁹¹ Smit, A.J. (2010), p. 121.

⁹² Ver, entre otros, Kohler, W. (2006) y Daniels, J.D. (1991), citado por Smit, A.J. (2010), p. 106.

⁹³ Smit, A.J. (2010), p. 121.

relativamente más importante en India que en Estados Unidos y, por tanto, atrae a los mejores recursos del país. En Estados Unidos, los escasos recursos están migrando hacia industrias o actividades de mayor valor agregado donde los rendimientos son más elevados, hecho que abre la oportunidad para la industria de la India, puesto que si bien los salarios en la industria de “software” en Estados Unidos son mucho más elevados que en India, son relativamente más bajos de lo que se podría obtener en otras áreas de la industria de alta tecnología en Estados Unidos⁹⁴.

Una situación similar se presenta en Gran Bretaña, que hace ya más de un siglo no produce suficientes comestibles como para alimentar a su población. Ha venido satisfaciendo sus necesidades de productos alimenticios concentrando sus esfuerzos en la producción y venta de los bienes y servicios en los que tiene una *ventaja comparativa*, como las manufacturas, el transporte marítimo y los servicios financieros, y utilizando el producto de esas ventas para adquirir alimentos de otros países. Para el consumidor británico es más efectivo obtener alimentos de otros países que tengan *ventajas comparativas* en la agricultura, aun cuando los agricultores de esos países no sean tan eficientes como los agricultores británicos, es decir, que no tengan una *ventaja competitiva* sobre el agricultor británico⁹⁵.

Las teorías sobre el comercio internacional explican la especialización de los países y la composición sectorial del comercio internacional, pero no sirven para explicar las cualidades específicas de un país que determinan la competitividad internacional de sus empresas. Desde el punto de vista de la administración empresarial, el “Diamond” o los “atributos” de Porter constituyen un instrumento útil para analizar la *ubicación* como *fuerza de las ventajas competitivas* que las empresas pueden utilizar para mejorar su posición competitiva a nivel internacional, es decir, para decidir sobre su ubicación, definir estrategias de negocios, evaluar la calidad y disponibilidad de los factores productivos, la calidad de la competencia, la disponibilidad y acceso a proveedores, el entorno institucional y otros factores que puedan influir en su competitividad. Estos son todos elementos de la teoría de administración de negocios que ayudan a explicar las *ventajas competitivas* de una empresa, más no las de un país; de igual manera, las teorías económicas sobre la especialización y los beneficios del comercio internacional no sirven para explicar las *ventajas competitivas* de las empresas⁹⁶.

⁹⁴ Smit, A.J., (2010), p. 122.

⁹⁵ Sowell, T. (2011), p. 507.

⁹⁶ Ver al respecto Smit, A.J. (2010).

Las teorías sobre el comercio internacional explican cómo se generan beneficios mutuos para los países como resultado de su participación en el comercio internacional, siendo así un juego de suma positiva, lo que no significa que un país deba tener una *ventaja competitiva* sobre sus rivales. Por otra parte, los beneficios que una empresa pueda derivar de la competencia dependen de la habilidad de la empresa de lograr una *ventaja competitiva* a expensas de sus rivales, viéndose así como un juego de suma cero⁹⁷.

En síntesis, si las empresas logran mediante la explotación de las ventajas de ubicación mejorar su productividad, ello redundará en beneficio del país, puesto que una mayor productividad llevará en definitiva a un mayor bienestar. Sin embargo, esta situación no significa que el país pasa entonces a ser competitivo internacionalmente, aunque las empresas localizadas en él sean competitivas a nivel internacional. Esto es así porque la productividad es un asunto puramente doméstico y nada tiene que ver con la competitividad internacional de un país⁹⁸.

D. El proceso de transformación de la estructura productiva

Podemos plantear que, desde la perspectiva de las *ventajas comparativas* y *competitivas*, el proceso de desarrollo conlleva usualmente la mutación de las *ventajas comparativas* de un país hacia *ventajas comparativas* más sofisticadas, contenidas de mayor valor agregado, producto de la acumulación de *ventajas competitivas* creadas por las empresas mediante el aprovechamiento de mejores tecnologías o la adopción de innovaciones. Así, por ejemplo, como resultado de los adelantos tecnológicos de la Primera y Segunda Revolución Industrial, surgieron empresarios que utilizando las nuevas tecnologías establecieron empresas con claras *ventajas competitivas* que con el tiempo terminaron creando una *ventaja comparativa* en el sector manufacturero, primero en Inglaterra y luego en otros países europeos y en Estados Unidos.

Las *ventajas comparativas* de Inglaterra, de varios países europeos y de Estados Unidos, que en las etapas iniciales de su desarrollo estaban concentradas en el sector agrícola, fueron mutando progresivamente a lo largo del tiempo hacia otros sectores, gracias a la creatividad de sus empresas y de sus empresarios que supieron utilizar el conocimiento, la tecnología y la innovación para generar una acumulación de empresas con *ventajas competitivas* que, junto con las políticas

⁹⁷ Smit, A.J. (2010), pp. 123-124.

⁹⁸ Krugman, P. (1998), citado por Smit, A.J. (2010), p. 120.

deliberadas de sus gobiernos, fueron transformando la estructura productiva de sus países.

Un fenómeno similar se observa en los países emergentes del Asia que en sólo tres a cuatro décadas lograron una transformación de sus estructuras productivas, proceso que a los países europeos y Estados Unidos tomó de tres a cuatro siglos. Las *ventajas comparativas* de esos países, que inicialmente estaban en los sectores primarios, son ahora substancialmente diferentes, ubicándose en sectores de creciente productividad y valor agregado, tales como manufacturas, tecnología, servicios financieros y otros; *ventajas comparativas* creadas por empresas que lograron claras *ventajas competitivas* a nivel internacional. Quizás el caso más asombroso sea el de China que en menos de cuatro décadas pasó a ser de un país pobre y subdesarrollado a una de las primeras potencias industriales y tecnológicas del mundo, y donde a principios de 2015 estaban domiciliadas 95 de las 500 empresas más grandes del mundo, medido por el monto de sus ingresos, más que Alemania, Inglaterra y Francia juntos⁹⁹.

Los países latinoamericanos, sin embargo, no han logrado cambiar sustancialmente sus estructuras productivas; todavía sus principales *ventajas comparativas* se circunscriben a la explotación de productos primarios, lo que determina la especialización y características de sus estructuras productivas. Esto no quiere decir que en los países latinoamericanos no existan algunos sectores, diferentes a los primarios, donde se presentan *ventajas comparativas*, así como empresas que han logrado crear *ventajas competitivas* a nivel internacional¹⁰⁰. Sin embargo, los sectores o actividades diferentes a los primarios donde se presentan *ventajas comparativas* son todavía pocos y de limitada importancia en la estructura económica, y las empresas latinoamericanas que han logrado desarrollar *ventajas competitivas* a nivel internacional no son lo suficientemente numerosas como para, por acumulación de *ventajas competitivas*, influir significativamente en la estructura productiva.

Quizás por razones culturales o de otra índole, no se ha podido crear en la mayoría de los países latinoamericanos las condiciones apropiadas --vale decir, los “atributos” o el “Diamond” de Porter-- que constituyan las *fuentes* para la creación de *ventajas competitivas* por parte de las empresas latinoamericanas. Y sin embargo, son las empresas y los empresarios los que al final tienen la principal responsabilidad por la creación de nuevas y más eficientes *ventajas comparativas*.

⁹⁹ Fortune Magazine, February 1, 2015, pp. 18-19.

¹⁰⁰ Por ejemplo Embraer en Brasil, la industria automotriz en México y algunos otros casos similares.

En resumen, y como hemos venido señalando a lo largo de este Ensayo, el desarrollo latinoamericano implica necesariamente la continua transformación de la estructura productiva, mediante la transición de *ventajas comparativas* basadas en la explotación de materias primas hacia *ventajas comparativas* en sectores de mayor productividad, con el apoyo de empresas que produzcan bienes y servicios que en forma creciente incorporen como insumos el conocimiento y la tecnología más avanzada. En esa evolución, es de esperar que los factores de producción se vayan especializando y migrando hacia las actividades más productivas, fenómeno que constituye una característica particular del proceso de desarrollo.

En el contexto latinoamericano, el proceso de transformación de la estructura productiva mediante la creación de nuevas *ventajas comparativas* requiere la conjunción de varios elementos:

1. Un entorno institucional confiable y previsible, que propicie un estimulante clima para los negocios;
2. Empresas y empresarios emprendedores y visionarios, con la habilidad y la experiencia para aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado;
3. Acceso a modernas tecnologías y a factores de producción especializados que permitan a las empresas crear *ventajas competitivas* mediante la producción de bienes y servicios competitivos a nivel internacional;
4. Capacidad financiera para desarrollar nuevos emprendimientos que requieren competir en mercados internacionales; y
5. Políticas económicas deliberadas que promuevan y apoyen la creación de nuevas *ventajas comparativas* y estimulen la creatividad del sector privado.

Desafortunadamente, la conjunción de estos elementos no es habitual en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo que se hace necesario diseñar políticas, estrategias y mecanismos alternativos que permitan subsanar esas deficiencias, tal como se presenta en el Capítulo siguiente.

Capítulo 6 Hacia una concepción alternativa del desarrollo latinoamericano

Sapientis est mutare consilium.
Proverbio latino

A. Requisitos indispensables para el desarrollo latinoamericano

El proceso de desarrollo y transformación de la estructura productiva de los países latinoamericanos requiere necesariamente un aumento substancial en los niveles de ahorro e inversión, así como en la productividad general, basado en el desarrollo de nuevas ventajas comparativas en sectores de mayor productividad con base en tecnologías más avanzadas, complementado con sanas políticas macroeconómicas, incentivos a la eficiencia microeconómica y el fortalecimiento de la estructura institucional. Sólo con un crecimiento sostenido de esas características se lograrán alcanzar los objetivos de inclusión y equidad social y acortar la brecha con el resto del mundo.

B. La realidad latinoamericana

El gran reto para los países latinoamericanos es cómo aumentar los niveles de ahorro e inversión, mejorar la productividad, incorporar tecnologías avanzadas y crear nuevas ventajas comparativas, necesarios para un desarrollo sostenido, en un ambiente caracterizado a menudo por:

- (i) Una marcada y generalizada deficiencia institucional, incluyendo la administración de justicia, la protección a las personas y a los derechos de propiedad, la imprevisibilidad jurídica y la corrupción;
- (ii) Incertidumbre e inconsistencia en las políticas económicas;
- (iii) Mercado laboral inflexible y altos costos del empleo, no obstante salarios nominales relativamente bajos;
- (iv) Alto nivel de informalidad;
- (v) Marcada brecha científica y tecnológica en relación con los países desarrollados y varios asiáticos;
- (vi) Serias deficiencias en la infraestructura física;

- (vii) Carencias en la formación de recursos humanos especializados;
- (viii) Inadecuados servicios de salud para la mayoría de la población;
- (ix) Inequitativa distribución del ingreso y del acceso a oportunidades.

Por lo menos en las últimas cuatro décadas los países latinoamericanos no lograron aumentar en forma sostenida los índices de ahorro e inversión, ni la productividad total de los factores, ni lograron transformar significativamente su estructura productiva¹⁰¹.

C. Necesidad de un cambio de paradigma sobre el desarrollo latinoamericano

No parece razonable esperar resultados diferentes de seguir en el futuro políticas y estrategias similares que en el pasado. Ante esta realidad, el propósito de este Ensayo es estimular el interés sobre la necesidad de realizar una evaluación crítica de los resultados y fundamentos de las políticas de desarrollo vigentes y, de alguna manera, contribuir a la construcción de una concepción alternativa sobre las políticas y la estrategia para el desarrollo latinoamericano.

Es ahora imperativo para los países de la región cambiar de paradigma sobre el desarrollo y articular una nueva política y estrategia de desarrollo que propicie, por un lado, la transformación y modernización de la estructura productiva mediante la actualización tecnológica, la creación de nuevas ventajas comparativas y la incorporación a las cadenas globales de valor y, por el otro, el fortalecimiento de la institucionalidad, la inclusión y equidad social y la sostenibilidad ambiental.

D. Fundamentos para una concepción alternativa del desarrollo latinoamericano

Los elementos que se consideran relevantes para la construcción de una concepción alternativa del proceso de desarrollo latinoamericano representan, en gran medida, la agregación de una serie de experiencias exitosas que se puede apreciar en la historia económica de los últimos siglos, así como en las circunstancias del mundo del siglo XXI. Entre éstos, los más importantes en el contexto latinoamericano, parecerían ser: (1) la transformación de la estructura productiva, (2) el fortalecimiento de la institucionalidad, y (3) la adopción de políticas económicas deliberadas.

¹⁰¹ Ver Capítulo 2, anterior, “El Desarrollo de América Latina en las últimas décadas”.

1. Transformación de la estructura productiva

La transformación y modernización de la estructura productiva es un proceso inherente e inseparable del progreso de las sociedades. Sin embargo, evaluando el desarrollo desde la perspectiva de la transformación de la estructura productiva, la historia de la mayoría de los países latinoamericanos podría calificarse de preocupante. No hay duda que la América Latina de hoy día es muy diferente a la de finales de la Segunda Guerra Mundial; muchos cambios y progresos son notables a simple vista, entre ellos la creación de una industria manufacturera básica y de un importante sector de servicios. Sin embargo, las materias primas y otros productos provenientes o generados en sectores primarios, siguen teniendo un papel protagónico en la estructura de la producción y de las exportaciones.

Por otra parte, el resto del mundo también ha cambiado en forma dramática, especialmente los países desarrollados y las economías emergentes del Asia; parece que la distancia que existía entre éstos y los países latinoamericanos hace 50 años es ahora más amplia y más substancial, especialmente en el campo de la generación del conocimiento y la tecnología. Es evidente que el desarrollo sostenido de la región requerirá necesariamente acelerar el proceso de transformación y modernización de su estructura productiva.

En el mundo actual, cada vez más interrelacionado por la fragmentación internacional del proceso de producción, la liberalización del comercio y de los flujos financieros, y la creciente relevancia del conocimiento y la tecnología como motores del progreso, la política para facilitar la transformación y modernización de la estructura productiva de los países de la región debería proponerse como sus principales objetivos: (i) el desarrollo de nuevas ventajas comparativas; (ii) la actualización tecnológica, y (iii) la incorporación a las cadenas globales de valor.

(i) El desarrollo de nuevas ventajas comparativas

La experiencia de todos los países que han logrado un alto nivel de desarrollo resalta el hecho de que el proceso de desarrollo sostenido ha sido siempre motivado por la incorporación de nuevas actividades a la estructura productiva, que producen bienes y servicios competitivos a nivel internacional, normalmente vinculados a las tecnologías más avanzadas del momento. De esa forma fueron creando ventajas comparativas cada vez más eficientes y transformando sus estructuras productivas. Sin embargo, en comparación con los países más avanzados, los países latinoamericanos no han tenido mucho éxito en añadir en forma consistente nuevas actividades que hagan más competitiva su estructura

productiva, generen empleos de mejor calidad y desarrollen nuevas y mejores ventajas comparativas.

La naturaleza de las ventajas comparativas es sumamente relevante en el mundo asimétrico actual. Por lo general, los países más avanzados desarrollan ventajas comparativas mediante la explotación del conocimiento y la tecnología, creando factores de producción especializados, en la terminología de Porter¹⁰², en tanto que los países latinoamericanos lo hacen usualmente con base en la explotación de las materias primas. Como es de esperar, la naturaleza y las características de los bienes y servicios en los que se materializan las respectivas ventajas comparativas difieren substancialmente.

El desarrollo futuro de los países latinoamericanos mediante la modernización y transformación de sus estructuras productivas sólo se podrá lograr creando nuevas y más eficientes *ventajas comparativas*. Crear nuevas *ventajas comparativas* significa incorporar a la estructura productiva nuevas actividades más eficientes, tarea bastante difícil en un mundo cada vez más competitivo. Para ello, se requiere contar con empresas y empresarios innovadores y visionarios que, accediendo a las más avanzadas tecnologías, puedan crear bienes y servicios competitivos a nivel internacional, es decir, desarrollar *ventajas competitivas*, mediante la innovación, la invención de nuevos productos o la mejora de los existentes, la reducción de costos o la diferenciación de un producto.

Como señalábamos¹⁰³, la realidad imperante en la gran mayoría de los países de la región no parece llenar los “atributos” señalados por Porter que las empresas requieren para su ubicación y el desarrollo de *ventajas competitivas*: existen serias falencias institucionales, restringido acceso a modernas tecnologías, escasez de factores de producción especializados y, muy especialmente, limitada capacidad empresarial innovadora y experiencia para operar en mercados globalizados¹⁰⁴.

Todo esto dificulta enormemente el establecimiento de nuevas empresas, o la transformación de las existentes, con la capacidad de crear *ventajas competitivas* a nivel internacional y, con base en ellas, desarrollar nuevas *ventajas comparativas* que puedan, eventualmente, transformar la estructura productiva. Para salvar esta difícil situación, los países de la región tendrán que explorar alternativas para proporcionar con carácter urgente un marco institucional más atractivo y confiable,

¹⁰² Ver Porter (1990).

¹⁰³ Ver Capítulo 4, anterior.

¹⁰⁴ Sobre los “atributos” y el “Diamond” de Porter, ver al Capítulo 5, anterior y Porter (1990).

para acceder a las más modernas tecnologías y para contar con un acervo empresarial innovador, visionario y con la competencia para operar en los mercados globalizados. Es en este contexto que adquiere relevancia la opción de crear “realidades alternativas” como medios para solventar las deficiencias institucionales y para la incorporación de IED que facilite el acceso a mejores tecnologías y capacidad gerencial con experiencia global¹⁰⁵.

Obviamente, los países latinoamericanos, a través de sus empresas, deben seguir explotando eficientemente las *ventajas comparativas* de la región, añadiendo cada vez más valor agregado al proceso productivo, y así ir creando nuevos bienes y servicios competitivos a nivel internacional, es decir, desarrollando nuevas *ventajas competitivas* con base en la explotación racional de sus actuales *ventajas comparativas*. Pero esto solamente no sería suficiente para lograr un desarrollo convergente, pues a la larga terminaría por consolidar la posición de los países latinoamericanos como proveedores de bienes y servicios basados en la explotación de productos primarios, aunque sean producidos cada vez más racionalmente. Por otra parte, los países más avanzados seguirán creando *ventajas comparativas* con base en la producción de nuevos bienes y servicios que, como lo hemos visto en las últimas décadas, son cada día más complejos y más frecuentes, producto del nuevo conocimiento y de la tecnología que hoy avanzan a pasos agigantados. De mantenerse esta situación asimétrica, cada vez se irá ensanchando más la brecha en los niveles de desarrollo entre los países más avanzados y los latinoamericanos.

(ii) Actualización tecnológica

En el Capítulo 3 indicábamos que la generación del conocimiento y la innovación tecnológica en América Latina son muy limitadas en comparación con los países desarrollados, traduciéndose en una creciente brecha tecnológica. La innovación generada internamente no es suficiente para salvar esa brecha tecnológica ni para generar nuevas y más eficientes ventajas comparativas que puedan impulsar la transformación de sus estructuras productivas. En consecuencia, para acelerar el proceso de transformación de la estructura productiva se hace necesario crear opciones para acceder al conocimiento y a la tecnología de los países más avanzados.

Sobre este particular, es aleccionadora la experiencia reciente de varios países asiáticos --en particular las de Corea, Taiwán, Singapur y China-- en los procesos

¹⁰⁵ Ver Capítulo 3 anterior, sobre la experiencia de los países asiáticos.

de actualización tecnológica, generación de ventajas competitivas y transformación de sus estructuras productivas. Para los ahora países desarrollados, en especial los que lideraron el proceso de desarrollo a partir del siglo XVI, la transformación de sus estructuras productivas fue un proceso largo y tortuoso, debido a que la tecnología necesaria para la creación e incorporación de nuevas actividades económicas tenía que ser el resultado de la “innovación endógena”, es decir, la que gradualmente se iba desarrollado con base en el conocimiento acumulado internamente; no había otra forma de generar nuevas actividades o tecnologías.

Los países emergentes del Asia, en cambio, pudieron “apropiarse” de las más modernas tecnologías ya existentes en los países desarrollados mediante la innovación incorporada en los flujos de IED que supieron atraer con políticas e incentivos adecuados. De esa forma, y desarrollando al mismo tiempo “capacidades” locales, lograron introducir nuevas actividades cada vez más productivas, crear empleos de alta calidad y transformar sus estructuras productivas a un ritmo excepcionalmente rápido, todos partiendo de una situación socioeconómica y tecnológica considerablemente inferior a la prevaleciente en la mayoría de los países latinoamericanos en ese momento.

La estrategia adoptada por esos países puede ser una experiencia esperanzadora para los países latinoamericanos, en el sentido de que, emulando a esos países asiáticos, podrían viabilizar en forma expedita y eficiente la transformación de sus estructuras productivas, sin tener que confiar su desarrollo futuro solamente en la generación de conocimiento y tecnología endógenos.

(iii) Incorporación a las “cadenas globales de valor”

Hasta el presente, los países latinoamericanos han tenido una muy limitada participación en los procesos globales de producción, especialmente en las CGV vinculadas a productos de tecnología avanzada, con alto valor agregado por el conocimiento incorporado en ellos. El desarrollo de los países de la región tendrá que pasar necesariamente por una mayor participación en el proceso de globalización.

Siguiendo la reciente experiencia de los países emergentes del Asia, los países latinoamericanos podrían también utilizar la IED como atajo para facilitar su incorporación a las CGV. Esto, sin embargo, plantea la necesidad de diseñar y llevar adelante una política para la atracción de la IED, política que es compleja y requiere agilidad para conciliar diferentes objetivos que pueden cambiar a lo largo del tiempo, tales como los incentivos para su radicación en el país, el papel en la

promoción de exportaciones y en el mercado local y el encadenamiento con la estructura productiva nacional, para evitar que la IED se convierta en un “enclave” dentro de la economía nacional.

Si bien toda modalidad de IED puede ser beneficiosa para el crecimiento de un país subdesarrollado por su previsible impacto sobre el empleo y la producción, la *IED vertical*, en busca de mejorar su eficiencia y en áreas de productos de alto contenido de conocimiento, es la que podría producir un mayor impacto por la posibilidad de incorporar nuevas actividades con alto valor agregado, integrar al país receptor a una CGV y así contribuir a la transformación de su estructura productiva¹⁰⁶. Pero, de cualquier manera, el aspecto más crítico en relación con la IED en los países subdesarrollados tiene que ver con las garantías jurídicas y la política económica y diseñada para la atracción y asimilación de la IED a la economía nacional, a fin de que se convierta en un instrumento que propicie la transformación y modernización de la estructura productiva.

2. Fortalecimiento de la institucionalidad

La viabilidad del proceso de transformación y modernización de la estructura productiva requiere el acompañamiento de una serie de reformas institucionales. La importancia de la institucionalidad en el proceso de desarrollo latinoamericano quizás no esté lo suficientemente apreciado. Es posible que las deficiencias institucionales constituyan el principal factor limitante del desarrollo, generando desconfianza e imprevisibilidad a los agentes económicos, en especial al sector privado y a la IED, y responsables por la ineficacia de las políticas que tratan de promover el desarrollo.

Asimismo, es de esperar que mejoras significativas en el entorno institucional puedan propiciar un importante impulso al desarrollo, al hacer más atractivo ese fortalecido ambiente para la inversión nacional y extranjera, la incorporación de avanzadas tecnologías y la generación de ventajas competitivas.

No hay duda que este es un aspecto prioritario que no debe ser menospreciado en el contexto del desarrollo latinoamericano. En el mundo actual el proceso de desarrollo demanda seguridad jurídica, previsibilidad, transparencia y competencia administrativa; por tanto el desarrollo futuro de los países latinoamericanos deberá ir acompañado, *pari passu*, de un significativo fortalecimiento de la estructura institucional.

¹⁰⁶ Sobre las ventajas derivadas de la participación en las CGV, ver UNCTAD (2009).

(i) La calidad del estado

La expedita transformación de la estructura productiva requerirá también una profunda revisión sobre la calidad del estado y su rol en el proceso de desarrollo, en especial en la formulación e implementación de sólidas políticas públicas. La experiencia ilustra cuan imprescindible para el proceso de desarrollo es contar con un gobierno competente, honesto y transparente, comprometido con una clara visión de los objetivos y medios para lograr un desarrollo sostenido y el bienestar nacional, capaz de generar la confianza de los sectores productivos y desatar la creatividad del sector privado.

Implementar una rápida transformación de la estructura productiva implica, por tanto, una activa y calificada dirección del proceso de desarrollo, basada en la construcción de una visión compartida sobre el futuro nacional que pueda ser acompañada por la mayoría de sus ciudadanos y que persista en el tiempo, no obstante la alternancia política propia de los regímenes democráticos.

(ii) La creación de una “realidad alternativa”

Si bien es innegable la necesidad de un fortalecimiento de la institucionalidad en la gran mayoría de los países latinoamericanos, es de notar que situaciones muy similares o peores han existido en los países asiáticos que recientemente han logrado un rápido desarrollo, por lo menos en las etapas iniciales, y aún subsisten en algunos de ellos. El atajo utilizado por estos países fue la creación de una “realidad alternativa”, separada de la realidad nacional, con una institucionalidad propia, que se plasmó en las llamadas “Zonas Económicas Especiales” (ZEE).

Lo cierto es que el fortalecimiento de la institucionalidad en la mayoría de los países de la región es una tarea que puede tomar un largo tiempo, tiempo que esos países no pueden esperar. Por tanto, una alternativa prometedora para solventar la problemática institucional latinoamericana en un plazo relativamente corto es seguir la experiencia asiática, creando “realidades alternativas” mediante el establecimiento de ZEE, constituidas como organismos que, en la práctica, operen como entidades aisladas de la realidad institucional nacional, en un entorno geográfico más limitado y manejable, antes que esperar solucionar las deficiencias institucionales a nivel nacional. Esto no implica abandonar los esfuerzos por seguir mejorando, en forma paralela, la institucionalidad a nivel nacional.

Al igual que en los países asiáticos, las ZEE deberían contar con legislación laboral y procedimientos administrativos más flexibles y con capacidad para otorgar una

serie de incentivos y garantías para la seguridad y estabilidad jurídica. El objetivo primario de las ZEE debería ser la atracción de IED, en especial la vinculada a sectores de alta productividad y avanzada tecnología, y su paulatina transformación en polos de desarrollo que, con el tiempo, puedan extender su impacto al resto de la economía nacional. Tal como ocurriera recientemente en los países emergentes del Asia, el conglomerado de empresas extranjeras de las ZEE y su interacción con las empresas nacionales puede convertirse en la plataforma para el desarrollo de nuevas y más eficientes ventajas comparativas a nivel nacional.

En síntesis, las “realidades alternativas” pueden ser un eficaz instrumento para la atracción de IED y, por ese medio, participar en las CGV, acceder al conocimiento y la tecnología avanzados, así como a la experiencia empresarial para innovar y operar en mercados globalizados, todos estos factores críticos para el desarrollo que difícilmente se podrían lograr con las capacidades locales disponibles en los países latinoamericanos.

3. Políticas económicas deliberadas

La transformación de la estructura productiva requiere, en una etapa inicial, de políticas deliberadas pero luego deben ser modificadas paulatinamente a fin de incentivar la eficiencia y la competencia tanto interna como internacional. Estas políticas, por un lado, deberían impulsar la generación del conocimiento y el progreso tecnológico, privilegiar el desarrollo de nuevas actividades competitivas a nivel internacional, facilitar la inserción en las CGV y, por el otro, neutralizar, por lo menos en forma temporal, los efectos perversos del libre comercio y la libre competencia sobre la generación de nuevas ventajas comparativas. Pero, al mismo tiempo, la incorporación a las CGV requiere, entre otros aspectos, la liberación selectiva del comercio internacional a fin de hacer competitivos los costos de mover los insumos a lo largo de las CVG. Compaginar estos objetivos aparentemente opuestos requiere un manejo muy cuidadoso de la política comercial.

Si bien en las condiciones actuales puede que no sea factible adoptar la misma estrategia que utilizaron los países industrializados en sus etapas iniciales de desarrollo, lo fundamental es volver a enfocar el desarrollo como el resultado de políticas deliberadas orientadas a objetivos específicos. Al abandonar la postura de que el desarrollo es el resultado de ciertas “leyes naturales” o de similares postulados neoclásicos, se hace posible empezar a analizar cómo y por qué ciertas políticas fueron efectivas en el pasado y cómo esos éxitos pueden definir o influir las políticas en el futuro.

Por otra parte, la marginalidad e inequidad social que caracteriza a América Latina es una problemática incompatible con un desarrollo equilibrado de largo plazo, y requiere una atención prioritaria mediante la adopción de políticas sociales correctivas, sostenibles en el tiempo, y afianzadas en el crecimiento económico y la creación de empleos productivos.

El proceso de transformación y modernización de la estructura productiva requiere, además, de una serie de políticas complementarias que viabilicen y acompañen ese proceso. En síntesis, en el contexto latinoamericano, el proceso de transformación y modernización de la estructura productiva debería ser apoyado con *políticas de desarrollo deliberadas* que, entre otros, deberían incluir los siguientes preceptos:

- (i) Postular como unas de las principales finalidades estratégicas de la política de desarrollo la transformación y modernización de la estructura productiva, la creación de nuevas y más productivas ventajas comparativas y la incorporación a las CGV.
- (ii) Propiciar la estabilidad macroeconómica y la eficiencia microeconómica;
- (iii) Promover y proteger el establecimiento de nuevas actividades y empresas que desarrollen ventajas competitivas a nivel internacional e incorporen nuevas y más avanzadas tecnologías;
- (iv) Impulsar la generación del conocimiento y el progreso tecnológico, a fin de acortar la brecha tecnológica y de conocimiento con los países más avanzados y viabilizar el desarrollo de una estructura más productiva y eficiente;
- (v) Fomentar la modernización tecnológica de las empresas nacionales y su encadenamiento a las CGV;
- (vi) Atraer IED, prioritariamente en sectores de alta productividad, a fin de complementar el ahorro interno, aumentar el nivel de inversión, acceder a tecnologías más avanzadas y a una gerencia empresarial experimentada en los mercados globalizados, mejorar la productividad y facilitar la inserción en las CGV;
- (vii) Examinar la conveniencia de crear “realidades alternativas” mediante el establecimiento de ZEE, a fin de solventar en el corto plazo las deficiencias institucionales características del entorno nacional, en las que se proporcione un atractivo y confiable clima de negocio que las pueda convertir en un efectivo instrumento para la atracción de IED;

- (viii) Viabilizar la asimilación de la IED a la estructura productiva nacional, para potenciar su impacto en la economía local;
- (ix) Crear incentivos selectivos para el comercio internacional y asegurar la disponibilidad de la infraestructura requerida para facilitar la competitiva movilización de insumos a lo largo de las CGV;
- (x) Apoyar la formación de los recursos humanos técnicos y profesionales que sean requeridos por el proceso de desarrollo, especialmente los exigidos para la atracción y radicación de la IED;
- (xi) Mejorar la institucionalidad nacional y en especial la calidad del Estado; se requiere un Estado eficiente, transparente y comprometido con el bienestar nacional, capaz de dirigir el complejo proceso de transformación de la estructura productiva.
- (xii) Atender prioritariamente la problemática social; el mejoramiento sostenible de los indicadores sociales sólo podrá lograrse con un crecimiento económico continuo y de calidad, que mejore la productividad y el ingreso, y genere empleos productivos y permanentes. El objetivo final debería ser empleo permanente, no permanente asistencia.
- (xiii) Flexibilizar el mercado laboral para hacer más competitivos los costos del empleo;
- (xiv) Seguir propiciando la explotación eficiente de las actuales ventajas comparativas, buscando añadir al proceso productivo innovación y eficiencia que puedan hacer más atractivos los productos derivados de esas ventajas comparativas.
- (xv) Apoyar la sostenibilidad ambiental, y
- (xvi) A nivel regional, mejorar la calidad de la integración latinoamericana, a fin de construir un significativo espacio económico unificado, con una visión económica y comercial común, abierto a la participación en el mundo globalizado, que sirva de incentivo para la atracción de IED y como plataforma para la inserción de América Latina en los procesos globales de producción.

En resumen, los países de América Latina enfrentan claras alternativas: seguir con la misma concepción y políticas de desarrollo, con resultados previsibles similares a los del pasado reciente, o implantar políticas y estrategias de desarrollo alternativas que puedan conducir a la creación de *ventajas comparativas* más

sofisticadas, en sectores de mayor productividad, y así hacer posible la modernización y transformación de sus estructuras productivas.

E. El progreso en el proceso de transformación de la estructura productiva

Dadas las características dominantes de las economías latinoamericanas --es decir, la importancia relativa de las materias primas en la estructura de la producción y de las exportaciones-- el progreso en el proceso de transformación de la estructura productiva podría evaluarse en función de los avances alcanzados en la consecución de los objetivos propuestos, es decir, la incorporación de nuevas actividades competitivas a nivel internacional, la agregación de nuevas y modernas tecnologías en el proceso productivo y la creciente participación en las cadenas globales de valor.

Esto equivale a una migración hacia nuevas ventajas comparativas que involucren actividades, empresas y bienes y servicios más productivos, o en otras palabras, a la evolución de una estructura productiva dominada por la explotación de materias primas hacia otra en la que vayan teniendo cada vez más relevancia en la estructura productiva los bienes y servicios que en forma creciente incorporen como insumos el conocimiento y las tecnologías más avanzadas.

En última instancia, esos avances deberían reflejarse conjuntamente en los siguientes parámetros:

(i) **La disminución sostenida de la importancia relativa de las materias primas en la estructura de la producción y de las exportaciones**

Este criterio debería reflejar el progreso en la diversificación de la producción y de las exportaciones mediante la creación de nuevas actividades diferentes de aquellas vinculadas a las materias primas.

(ii) **La creciente importancia relativa de los bienes y servicios de alto contenido tecnológico en la estructura de la producción y de las exportaciones**

Este criterio debería reflejar, además de la diversificación de la producción y de las exportaciones, el progreso en la incorporación de nuevas actividades que aprovechen las más avanzadas tecnologías, así como su competitividad a nivel internacional, es decir, la paulatina transición hacia nuevas ventajas comparativas que no estén asociadas directamente con la explotación de materias primas.

(iii) La “función de producción nacional”

Finalmente, y siguiendo la formulación de Solow¹⁰⁷ para explicar los factores responsables por el crecimiento económico, es posible evaluar el avance en el proceso de transformación de la estructura productiva, en términos agregados, por la evolución, o “desplazamiento hacia arriba”, de la “función de producción nacional”, como reflejo de una mayor participación del “factor residual” --vale decir, un aumento sostenido de la productividad total de los factores-- en la generación del producto nacional, consecuencia de una creciente importancia del conocimiento y la tecnología en el proceso productivo.

¹⁰⁷ Sobre el “factor residual” o la productividad total de los factores, consultar Solow, R.M. (1956), Denison, E. F. (1962) y Abramovitz, M. (1956).

Capítulo 7

Algunas observaciones sobre la realidad latinoamericana

*No society can surely be flourishing and happy, of which the
far greater part of the members are poor and miserable.*
Adam Smith

Para finalizar este Ensayo es apropiado destacar algunos aspectos de la realidad latinoamericana que podrían considerarse relevantes para su desarrollo futuro. Cambiar la manera de concebir el proceso de desarrollo, así como la política y la estrategia para acelerar ese proceso, aunque evidentemente urgente, no parece una tarea fácil en el contexto latinoamericano.

A. Cambio de paradigma sobre el proceso de desarrollo

Uno de los desafíos más importantes que enfrentan la mayor parte de los países de América Latina es lograr un convencimiento y aceptación generalizada, incluyendo a los estamentos políticos e intelectuales, sobre: (i) lo inadecuado de los resultados de largo plazo obtenidos con las políticas de desarrollo empleadas hasta ahora, y (ii) la necesidad de introducir ajustes sustanciales en la concepción del desarrollo, la política económica y la estrategia de desarrollo. Este desafío equivale a un significativo cambio de paradigma sobre el proceso de desarrollo.

B. La IED y la inserción en las cadenas globales de valor

La evidencia histórica reciente indica que la IED y su asimilación a la estructura productiva local pueden jugar un papel de singular importancia para acelerar el proceso de transformación de la estructura productiva, facilitar el acceso a las más avanzadas tecnologías, desarrollar ventajas competitivas y participar en las CGV.

La experiencia indica que para participar en las “cadenas globales de valor” varios requisitos deben ser cumplidos. En primer lugar, los costos de los movimientos internacionales de insumos deben ser competitivos, lo que requiere tarifas adecuadas y trámites aduaneros ágiles, así como disponer de una infraestructura de comunicación y transporte eficiente. En segundo lugar, es necesario contar con una clara política sobre IED que, por un lado, establezca incentivos razonables para su radicación y, por el otro, defina las pautas sobre cómo la IED se iría encadenando y modificando la estructura productiva nacional. Finalmente, es determinante crear confianza sobre la seguridad jurídica para la IED.

Para muchos países latinoamericanos la atracción de IED no será una tarea fácil por los requerimientos que deben ser cumplidos para su radicación. Además, la historia latinoamericana registra abundantes ejemplos de inestabilidad jurídica y de actitudes discriminatorias y muchas veces hostiles hacia la IED.

C. Limitada disponibilidad de recursos humanos calificados

También se destaca como limitante del desarrollo y sobre todo para la atracción de IED, la escasez de recursos humanos calificados y más específicamente de mano de obra especializada. Esta deficiencia también existió en las etapas iniciales de desarrollo de la mayoría, si no en todos, los países emergentes del Asia.

Existe evidencia que demuestra que sobre calificar a los recursos humanos no conduce automáticamente al desarrollo, si no existe una demanda para los mismos¹⁰⁸. El resultado termina siendo la emigración de ese personal que ha sido calificado con gran esfuerzo nacional. Lo que sí es importante en las etapas iniciales del proceso de transformación, como lo ha demostrado la experiencia asiática, es calificar oportunamente al personal que se requiera para atender la demanda de las actividades más sofisticadas que se vayan estableciendo como resultado del proceso de transformación de la estructura productiva. Al respecto señala Porter¹⁰⁹ que disponer de mano de obra educada a nivel secundario o aun a nivel universitario no constituye una ventaja competitiva en la competencia internacional moderna; para ello, un factor de producción, como la mano de obra, debe estar altamente especializado en las necesidades particulares de una industria.

Asimismo, como también lo demuestra la experiencia histórica, resulta por demás importante que, en la medida que el proceso de transformación productiva vaya cobrando ímpetu, se ponga especial prioridad al fortalecimiento de la educación en general, consistente con la demanda de recursos humanos de una nueva estructura productiva.

D. El costo de la mano de obra

Muy a menudo se argumenta que el costo de la mano de obra en los países de América Latina no es lo suficientemente competitivo con los prevalecientes en países asiáticos o africanos, lo que desalienta la inversión e impide la creación de nuevas ventajas comparativas.

¹⁰⁸ Sobre el impacto de la educación en el proceso de desarrollo ver CGD (2008), pp. 37-38.

¹⁰⁹ Porter, M. (1990), p. 47.

Al respecto, es interesante hacer referencia a un reciente estudio realizado por Boston Consulting Group (BCG) que señala que en el año 2000 los trabajadores mexicanos en la industria manufacturera percibían una remuneración más de cuatro veces superior que los trabajadores chinos; en 2010, el trabajador mexicano ganaba 1,5 veces más que el chino, como resultado del crecimiento en la productividad en China y el consiguiente aumento en los salarios. BCG estima que para 2015 el costo total de la contratación de trabajadores chinos (incluyendo beneficios, impuestos y costos indirectos) podría ser un 25% más que el costo de contratar trabajadores mexicanos¹¹⁰, lo que hace suponer que mejorará la posición competitiva, en base a costos de mano de obra, para los países de la región en relación con China.

Por otra parte, el costo de la mano de obra no parece ser un factor limitante en la distribución geográfica de las CGV. La información disponible parece confirmar que la *IED vertical*, es decir, la que se realiza como parte del proceso global de producción, no está necesariamente motivada por los bajos costos de la mano de obra en los países subdesarrollados, por cuanto que la mayoría de las filiales de las EMN de países de la OECD son establecidas en otros países de la OECD, a menudo en economías de alto costo de la mano de obra. Aparentemente, las empresas tienden a favorecer la integración vertical transnacional para actividades de alto valor, intensivas en conocimiento y tecnologías avanzadas, localizándolas en países con una sólida base institucional¹¹¹.

Es evidente que son otros los factores que afectan la radicación de la IED, en particular las falencias en el ámbito de la institucionalidad, tales como la inseguridad jurídica, las ineficiencias administrativas, la corrupción, las leyes y regulaciones laborales y otros más, así como la competencia de países que han logrado solventar esas limitaciones que, en última instancia, afectan la eficiencia de la inversión, los costos de instalación y los costos de las transacciones internacionales.

E. La problemática social

América Latina todavía tiene el poco honroso calificativo de ser la región con los mayores índices de desigualdad social. Esta situación constituye, sin lugar a dudas, un aspecto crítico en el desarrollo futuro de la región; la estrategia de desarrollo tendrá que incluir como objetivo prioritario la reducción de los altos índices de

¹¹⁰ Citado en Charles Schwab, "On Investing", Summer, 2013.

¹¹¹ Ver, Lanz, R. and Miroudot, S. (2011).

pobreza y marginalidad social. No puede ignorarse que la solidez y sostenibilidad del desarrollo requiere la mejoría de esa injusta realidad.

En los últimos años (2000-2012), prácticamente todos los países latinoamericanos lograron reducir los índices de pobreza, principalmente por la generación de empleo, consecuencia del crecimiento económico impulsado por la demanda y precios de las materias primas, así como por las políticas de transferencias que fueron posibles por la holgada situación fiscal del momento. Las circunstancias que hicieron posible la reducción de la pobreza no parecen sostenibles en tanto dependan de la demanda y precios de materias primas, como ya se empieza a notar en estos momentos.

Es necesario reconocer que sólo con un crecimiento alto y sostenido, impulsado por la transformación y modernización de la estructura productiva, la inserción en las CGV y el fortalecimiento de la institucionalidad, se podrá corregir la desigualdad social existente. En el largo plazo, el problema de la marginalidad social no podrá ser combatido exitosamente con base en situaciones coyunturales; en última instancia, el mejor programa social es la provisión de un empleo productivo y permanente generado por un desarrollo sostenido y de calidad.

F. La “maldición” de la abundancia de recursos naturales

Con frecuencia se señala que la abundancia de recursos naturales en América Latina conspira contra la posibilidad de diversificar la estructura productiva y generar un desarrollo sostenido. Se indica que la escasez de recursos naturales ha sido muchas veces la fuente del impulso creativo que engendra el desarrollo, como ya lo señalaba Antonio Serra¹¹² a principios del siglo XVII. La evidencia histórica, sin embargo, enseña que tanto países con abundantes como con limitados recursos naturales lograron alcanzar altos niveles de desarrollo.

Para los países de la región, pueden ser ejemplos aleccionadores las experiencias de países como Estados Unidos, Canadá, Australia y varios otros países europeos que lograron desarrollarse sobre una plataforma inicial de importantes recursos naturales; hoy día, todavía siguen aprovechando exitosamente sus recursos naturales. La característica común de esos países es que a lo largo del tiempo, aplicando políticas deliberadas, lograron transformar sus estructuras productivas de países dependientes de materias primas hacia estructuras más diversificadas que, sin abandonar la explotación racional de sus recursos naturales, han desarrollado

¹¹² Ver Capítulo 2, “El desarrollo de América Latina en las últimas décadas”

actividades más complejas y diversificadas, donde el conocimiento y la tecnología se han convertido en los principales motores de su desarrollo.

G. La integración latinoamericana

La efectiva integración latinoamericana, en la medida que se trate de países con similares estructuras productivas podría ser beneficiosa para todos los participantes, siempre y cuando se logre una coincidencia en los objetivos económicos y comerciales; en cuanto un proceso de esta naturaleza se cierre al resto del mundo, su beneficio para los países participantes será bastante limitado, puesto que no podrán aprovechar las ventajas de las CGV a nivel mundial. Aún con estas limitaciones, un esquema de integración de estas características parece irrealizable en la actualidad.

El mayor potencial de la integración latinoamericana, sin embargo, está en la posibilidad de construir un significativo espacio económico y comercial unificado, pero abierto a la incorporación al nuevo orden económico global, que sirva de plataforma para la atracción de inversión extranjera en los campos de avanzada tecnología, motivada por el mercado integrado y que, al mismo tiempo, pueda convertirse en un atajo para la actualización tecnológica y la inserción de América Latina en los procesos globales de producción y comercio. Esta concepción abierta de la integración latinoamericana parece hoy aún menos realizable que una más cerrada de alcance limitado.

H. La urgencia de la tarea

América Latina no tiene tiempo que perder. Es cada día más urgente revisar la concepción del desarrollo, la estrategia y las políticas para lograrlo, modificar el patrón del crecimiento económico y modernizar la estructura productiva. La competencia a nivel mundial es cada día más intensa, especialmente la originada en los países asiáticos que han venido creciendo a ritmo acelerado y copando espacios en las cadenas globales de valor.

LSM-Mayo 10, 2015

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Abramovitz, M. 1956. Resource and Output Trends in the United States since 1870. *American Economic Review*.
2. Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Instituto de Economía. 1960. Manual de Economía Política. Tercera Edición. Editorial Grijalbo, S.A. México, D.F.
3. Adelman, I., Mears, L., Pepelasis, A. 1964. Desenvolvimiento Económico. Editorial F. Trillas, S.A. México.
4. BBVA. 2013. Latin American Commodity Export Concentration: Is There a China Effect? Working Paper, Hong Kong, January 2013.
5. Bonturi, M. and Fukasaku, K. 1993. Globalization and Intra-Firm Trade: An Empirical Note. OECD Economic Studies N° 20, Spring 1993.
6. Carlson, W. Bernard. 2013. Understanding the Inventions that Changed the World. The Great Courses, Virginia, USA.
7. Centennial Group. 2015a. CAF Corporate Strategy: CAF 2030. Document prepared for CAF.
8. Centennial Group. 2015b. Long Term Corporate Strategy. Background Papers. Document prepared for CAF.
9. CEPAL. 2014a. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
10. CEPAL. 2014b. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
11. CEPAL. 2012. Estudio Económico de América Latina y el Caribe, Capítulo III, “La Inversión y el Ahorro en América Latina y el Caribe: Hechos estilizados”.
12. CEPAL. 1991. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
13. Commission on Growth and Development (CGD). 2008. The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development. The World Bank.
14. Daniels, J.D. 1991. “The elusive concept of national competitiveness”, Business Horizons, November-December.
15. Grubel, H.G. & Lloyd, P. 1975. Intra-industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products, London, Macmillan.

16. Ha-Joon Chang and Evans, Peter. 2000. The Role of Institutions in Economic Change. Paper prepared for the meetings of the “Other Cannon” Group.
17. Ha-Joon Chang and Evans, Peter. 2010. Things They Don't Tell You About Capitalism. Bloomsbury Press, New York.
18. Heilbroner, Robert L. 1997. Teachings from the Worldly Philosophy. W. W. Norton & Company. New York. London.
19. Konstantinov, F.V. 1960. Los Fundamentos de la Filosofía Marxista. Academia de Ciencias de la U.R.S.S., Instituto de Filosofía. Editorial Grijalbo, S.A. México, D.F.
20. Krugman, Paul R. 1983. “New theories of trade among industrial countries”, American Economic Review.
21. Krugman, Paul R. 1986. Strategic Trade Policy and the New International Economics, Cambridge, MA, MIT Press.
22. Krugman, Paul R. 1990. Rethinking International Trade, Cambridge, MA, MIT Press.
23. Krugman, Paul R. 1994. “Competitiveness: a dangerous obsession”, Foreign Affairs.
24. Krugman, Paul R. 1996. “Making sense of the competitiveness debate”, Oxford Review of Economic Policy.
25. Krugman, Paul R. & Obstfeld, M. 2003. International Economics: Theory and Policy, 4th edition, New York, HarperCollins.
26. Lanz, R. and Miroudot, S. 2011. Intra-Firm Trade: Patterns, Determinants and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, N°114, OECD Publishing.
27. Leibenstein, Harvey. 1960. Economic Backwardness and Economic Growth. John Wiley and Sons, Inc. New York.
28. Lenski, Gerrhard. 2006. Ecological-Evolutionary Theory: Principles and Applications, Paradigm Publishers.
29. Lewis, W. Arthur. 1955. The Theory of Economic Growth. Richard D. Irwin, Inc. Homewood, Illinois.
30. Maddison, Angus. 2007. “Dynamics of Development in the New China”, in Chinese Economic Performance in the Long Run, Second Edition, Revised and Updated, OECD Publishing.
31. Marx, Carlos y Engels, Federico. 1957. Obras Escogidas. Editorial Cartago, S.R.L., Buenos Aires.

32. McCraw, Tomas K. 2007. Prophet of Innovation: Joseph Schumpeter and Creative Destruction. The Belknap Press of Harvard University Press.
33. Moguillansky, Graciela. 2002. Inversión y volatilidad financiera: América Latina en los inicios del nuevo milenio, CEPAL, División de Desarrollo Económico, Informes y Estudios Especiales, Santiago de Chile.
34. Nicolas, F., Thomsen, S. and Bang, M. 2013. “Lessons from Investment Policy Reform in Korea”, OECD Working Papers on International Investments, 2013/02, OECD Publishing
35. Nübler, Irmgard. 2011. Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms. ILO, Employment Working Paper N° 77.
36. OECD. 2013. Perspective on Global Development 2013: Industrial Policies in a Changing World, OECD Publishing.
37. OECD. 2000, Main Determinants and Impact of Foreign Direct Investment on China’s Economy, OECD Working Papers on International Investment, 2000/04, OECD Publishing.
38. Penfold, Michael. 2013. Institutions, Sectorial Dynamics and Foreign Direct Investment in Latin America: A New Emerging Reality. CAF Working Papers, N° 2013/03.
39. Penfold, M. y Curbelo, J. L. 2013. Hacia una Nueva Agenda en Inversión Extranjera Directa. Tendencias y Realidades en América Latina. CAF. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva. N° 10/2013.
40. Pol E. and Carroll, P. 2006. An Introduction to Economics with Emphasis on Innovation, Thomson, Melbourne, Australia.
41. Porter, M. 1990. “The Competitive Advantage of Nations”, Harvard Business Review, March-April.
42. Porter, M. 2004. “Building the microeconomic foundations of prosperity: findings from the business competitiveness index” in Sala-i-Martin, X., (ed.), The Global Competitiveness Report 2003-2004, Oxford University Press, New York.
43. Prebisch, Raúl. 1950. The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems. United Nations, New York.
44. Reinert, Erik S. (2007). How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor. Constable & Robinson, London.
45. Rodrik, Dani. 2011. The Globalization Paradox. Democracy and the Future of the World Economy. W.W. Norton & Company. New York - London.

46. Schumpeter, Joseph. 1934. The Theory of Economic Development, Harvard University Press.
47. Smit, A.J., 2010. “The competitive advantage of nations: is Porter’s Diamond Framework a new theory that explains the international competitiveness of countries?” Southern African Business Review, Volume 14, Number 1.
48. Solow, Robert M. 1956. “A Contribution to the Theory of Economic Growth”, Quarterly Journal of Economics.
49. Sowell, Thomas. 2011. Basic Economics: A Common Sense Guide to the Economy, 4th edition, Basic Books, New York.
50. United Nations. 1951. Measures for the Economic Development of Under-Developed Countries. New York.
51. United Nations. 2013. Total Exports and Imports by Regions. United Nations Statistics Division.
52. United Nations. 2014. World Economic Situation and Prospect. United Nations, New York, 2014.
53. UNCTAD. 2009. Informe sobre las Inversiones en el Mundo. Empresas Transnacionales, Producción Agrícola y Desarrollo. Panorama General. Naciones Unidas.
54. UNCTAD. 2013. Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2013. Nueva York y Ginebra, 2013.
55. UNCTAD. 2013a. World Investment Report – Global Value Chains: Investment and Trade for Development. United Nations, New York and Geneva.
56. UNCTAD. 2014. Global Investment Trends Monitor. N° 15, 28 January 2014.
57. Viner, Jacob. 1953. International Trade and Economic Development. Lectures delivered at the National University of Brazil. The Clarendon Press. Oxford.
58. White, Leslie A. 1987. Ethnological Essays: Selected Essays of Leslie A. White. University of New Mexico.
59. World Bank. 2013. 2012 World Development Indicators, Washington, D.C.