



**Latin America/Caribbean and Asia/Pacific  
Economics and Business Association**

An initiative of the Inter-American Development Bank and the Asian Development Bank Institute

---

Second LAEBA Annual Meeting  
Buenos Aires, Argentina – November 28-29, 2005

Comercio, Inversión Directa y Política Productivas

*José Luis Machinea y Cecilia Vera – CEPAL*

**Sponsored by**



**IDB**

Inter-American Development Bank  
Integration and Trade Sector  
Institute for the Integration of Latin  
American and the Caribbean (INTAL)





**LAEBA 2005**  
**SECOND ANNUAL MEETING**  
**LATIN AMERICA AND ASIA: STRATEGIC POLICIES**  
**FOR GLOBAL COMPETITION**

**COMERCIO, INVERSIÓN DIRECTA Y**  
**POLÍTICAS PRODUCTIVAS**

**JOSÉ LUIS MACHINEA Y CECILIA VERA**  
CEPAL

**RAUL PREBISCH AUDITORIUM**  
**IDB/INTAL**  
BUENOS AIRES, ARGENTINA  
28-29 NOVEMBER 2005

## **Comercio, inversión directa y políticas productivas\***

José Luis Machinea y Cecilia Vera\*\*

\* Este documento fue presentado en el Seminario "Una nueva agenda de desarrollo económico para América Latina", a realizarse el 7 y 8 de octubre, 2005, en Salamanca, España.

\*\* Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Oficial de Asuntos Económicos de la Oficina del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, respectivamente. El documento se benefició de largas discusiones con Osvaldo Kacef. Asimismo, Ricardo Ffrench-Davis aportó interesantes comentarios a una versión previa.



## Índice

|           |                                                                                                                 |           |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Introducción .....</b>                                                                                       | <b>1</b>  |
| <b>2.</b> | <b>Comercio y crecimiento .....</b>                                                                             | <b>3</b>  |
| <b>3.</b> | <b>La dinámica exportadora de América Latina y los patrones de inserción externa .....</b>                      | <b>5</b>  |
| 3.1       | ¿Es suficiente la dinámica de las exportaciones para superar la restricción externa? .....                      | 8         |
| 3.2       | Los patrones exportadores y la composición del comercio .....                                                   | 12        |
| 3.3       | Manufacturas o productos primarios: ¿es esa la cuestión? .....                                                  | 17        |
| <b>4.</b> | <b>Comercio y crecimiento: el rol de la Inversión Extranjera Directa .....</b>                                  | <b>22</b> |
| 4.1       | Apertura e Inversión Extranjera Directa .....                                                                   | 23        |
| 4.2       | Crecimiento e Inversión Extranjera Directa .....                                                                | 25        |
| 4.3       | Situación de la región.....                                                                                     | 27        |
| <b>5.</b> | <b>Políticas de desarrollo productivo .....</b>                                                                 | <b>31</b> |
| 5.1       | Introducción .....                                                                                              | 31        |
| 5.2       | Mejorar los patrones de inserción externa .....                                                                 | 34        |
| 5.3       | Políticas tendientes a nivelar el campo de juego .....                                                          | 35        |
| 5.4       | El papel de políticas productivas en economías abiertas .....                                                   | 37        |
| <b>6.</b> | <b>Recomendaciones de política .....</b>                                                                        | <b>44</b> |
|           | Referencias bibliográficas.....                                                                                 | 46        |
|           | <b>Anexo I - Estimaciones de la elasticidad ingreso de las importaciones en América Latina (1960-2003).....</b> | <b>51</b> |

## 1. Introducción

Durante los años noventa las economías de América Latina y el Caribe fueron escenario de un conjunto de reformas estructurales y de nuevas orientaciones de política económica. Las experiencias de liberalización económica habían comenzado en el Cono Sur a fines de los años setenta, pero se vieron interrumpidas durante el período que siguió a la crisis de la deuda de 1982, hasta que, a partir de 1985, se fueron generalizando a casi toda la región. La apertura comercial y la liberalización de los mercados financieros nacionales fueron los componentes que tuvieron mayor difusión regional en primera instancia; a partir de 1991, se verificó también una creciente liberalización de las corrientes de capitales con el exterior y algunos países instrumentaron procesos intensos de privatización de empresas estatales.

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

El coeficiente de apertura comercial se multiplicó por casi 3, al pasar de un 7,8% en 1980-1983 a un 23% en 2003-2005.<sup>1</sup> Tanto las exportaciones como las importaciones de América Latina y el Caribe mostraron gran dinamismo: entre 1990 y 2004 el volumen físico de las exportaciones de la región se elevó a una tasa (8,5% anual) superior a la observada durante al menos las últimas seis décadas, muy por encima del promedio mundial y sólo inferior a la de Asia. Las importaciones de la región crecieron a tasas aún más elevadas, hecho al que contribuyó la brusca y profunda reducción de aranceles, en un contexto bastante generalizado de apreciación de las monedas nacionales.

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

---

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

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

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

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

Así, aunque los ciclos del comercio y de los términos de intercambio internacionales siguen jugando un papel importante, con impactos muy positivos en los dos últimos años, la exposición a la volatilidad y al contagio asociados a las nuevas modalidades de financiamiento externo fue la principal fuente de vulnerabilidad externa de las economías de la región durante los últimos años.

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

El artículo está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se analizan diversos aspectos que tienen que ver con la relación entre comercio y crecimiento. En la sección 3 se discute la dinámica exportadora de América Latina y las características de los patrones de inserción externa que fueron generándose en la región, así como en qué medida esa dinámica de inserción externa limita la capacidad de crecimiento. En la sección 4 se analiza el papel de la

inversión extranjera en el crecimiento y su papel en América Latina durante la última década. La sección 5 discute el papel de las políticas productivas para potenciar el crecimiento mediante el estímulo a las actividades más dinámicas, en términos de innovación y de desarrollo de complementariedades. En la sección 6 se puntualiza una serie de recomendaciones de política económica, en especial en relación con las políticas productivas.

## 2. Comercio y crecimiento

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

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

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

Ahora bien, aunque el vínculo entre apertura comercial y crecimiento está lejos de ser inequívoco, del análisis del desempeño exportador de América Latina desde 1990 a la fecha surge una correlación positiva entre el aumento de las exportaciones y el crecimiento económico,

---

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

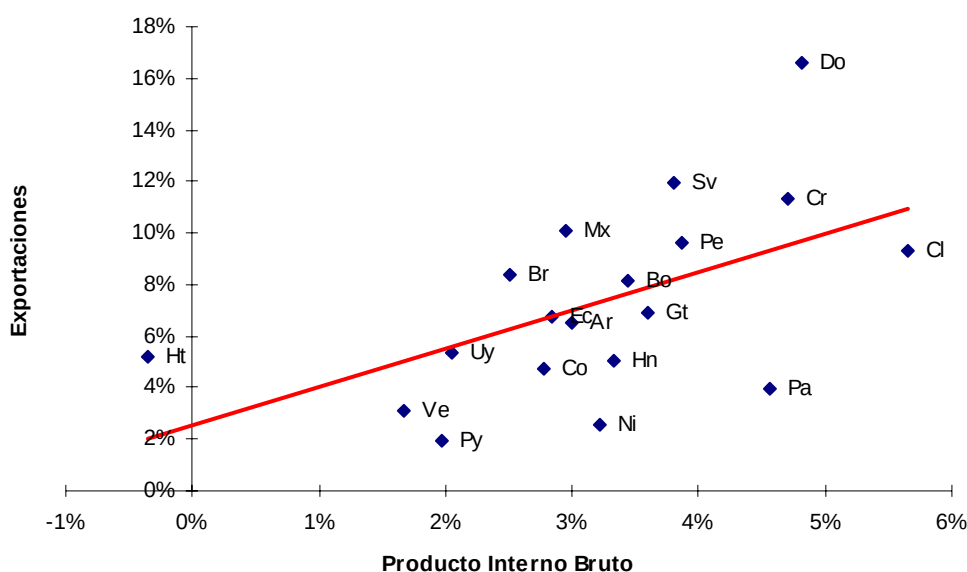
<sup>4</sup> Existen varios estudios que ponen en duda la relación positiva entre apertura y crecimiento; además del señalado, se pueden citar Rodrik (1998); Harrison y Hanson (1999) y Vamvakidis (1998), entre otros.

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



tal como se puede observar en el Gráfico 1.<sup>6</sup> En un análisis comparativo de la evolución de las economías latinoamericanas y asiáticas entre 1980 y 2003, Agosin (2005) también asigna un papel importante al crecimiento de las exportaciones en la explicación de las diferentes tasas de crecimiento de ambas regiones.<sup>7</sup>

**Gráfico 1: Crecimiento del PIB vs. Crecimiento de las Exportaciones**  
(tasas anuales promedio 1990-2004)



**Fuente:** Elaboración propia.

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

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

- i) La generación de divisas que permiten adquirir las importaciones necesarias para la expansión económica (la restricción externa).
- ii) La reasignación de recursos hacia actividades y empresas de mayor productividad, con el consecuente incremento de la productividad media de la economía.
- iii) La existencia de un mayor contacto con la economía internacional y con las exigencias de competitividad que enfrentan las actividades exportadoras y sus

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

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

proveedores (externalidades positivas). Este efecto será mayor cuanto más diferenciado sea el producto y mayor sea la capacidad nacional para absorber el aprendizaje de las empresas exportadoras.

- iv) El aprovechamiento de economías de escala y de especialización, derivadas de la ampliación de los mercados a los cuales las empresas locales destinan su producción.

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

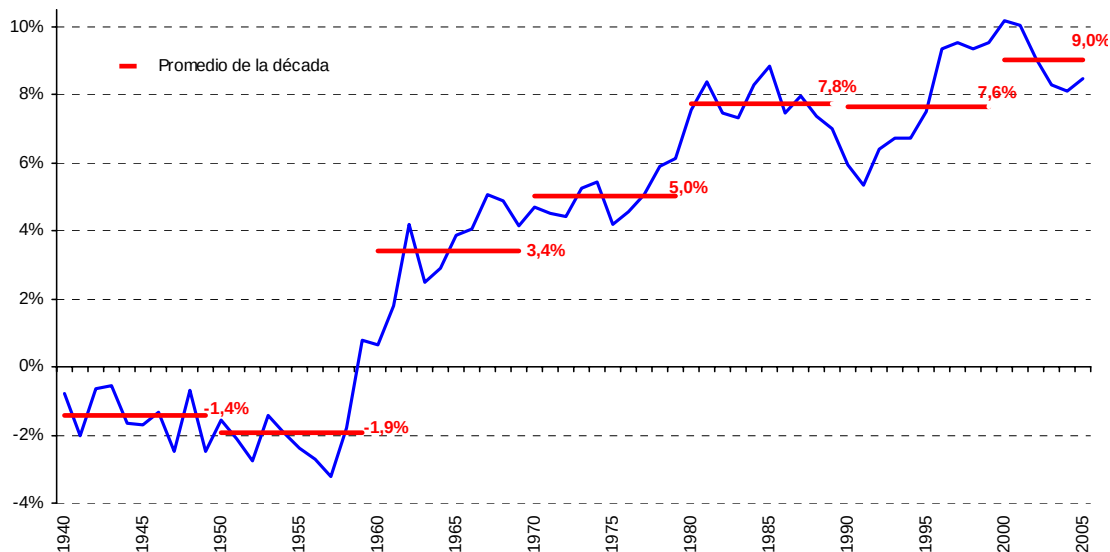
En síntesis, hay cierta evidencia que, al menos en los últimos años, el aumento de las exportaciones y el crecimiento están positivamente correlacionados, evidencia que se puede justificar desde diversos ángulos.

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

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

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

**Gráfico 2: América Latina: tasa decenal de incremento del volumen exportado<sup>a</sup>**



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

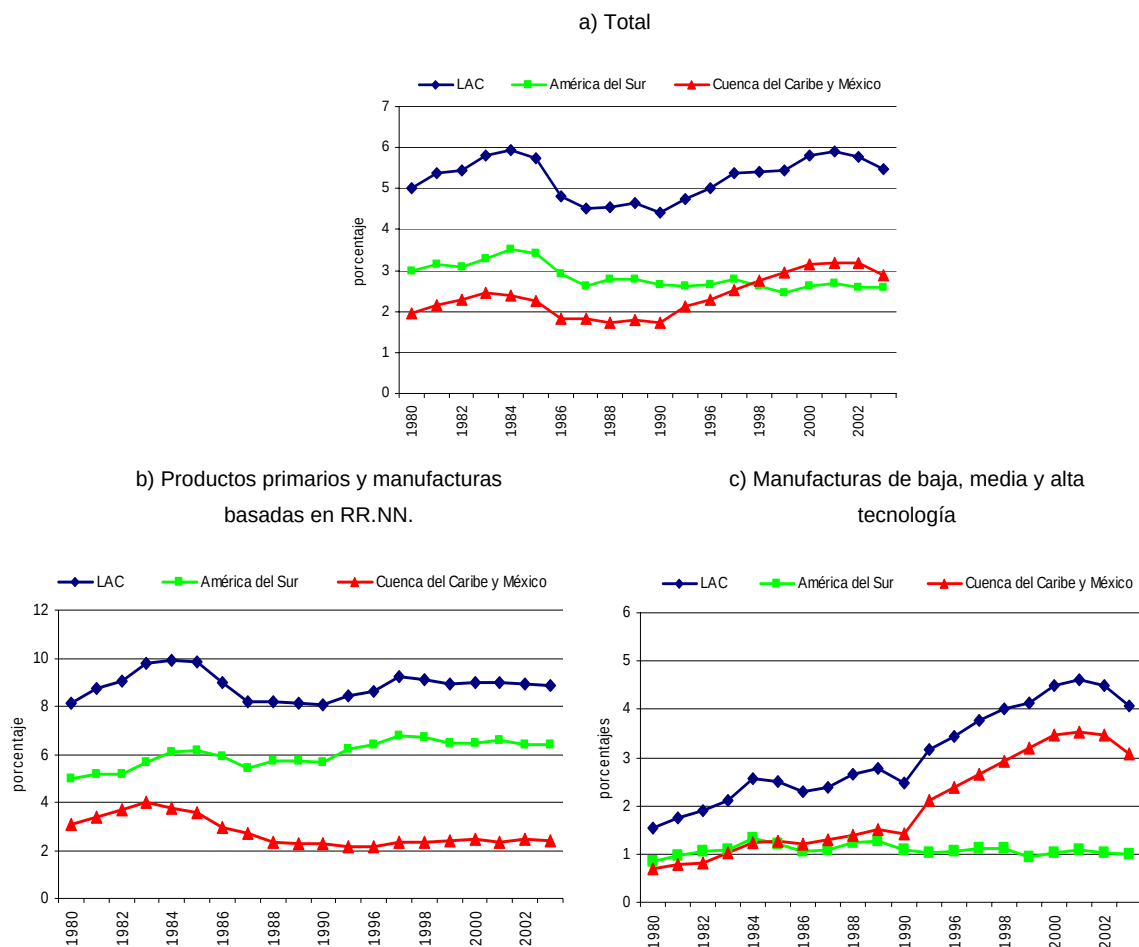
<sup>a</sup>: Excluye Venezuela

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

Así, aunque el aumento de las exportaciones es parte de una tendencia que se observa en los últimos 25 años, hemos visto últimamente una aceleración de esa tendencia, tanto en volumen como en valor. El incremento de exportaciones fue liderado por México y algunos países centroamericanos y caribeños, como República Dominicana, Costa Rica, Guatemala, Haití y Honduras que, junto con el resto de los países del área, siguen intensificando su comercio con Estados Unidos ligado a la maquila. De hecho en 2003, las exportaciones de México y los países de la Cuenca del Caribe representaron alrededor del 53% de las exportaciones regionales y aproximadamente el 3% de las mundiales, mientras que a fines de los años ochenta, esos porcentajes eran del 38% y 1,9%, respectivamente (Gráfico 3a). Este incremento de México y los países de la Cuenca del Caribe se explica totalmente por el incremento en las exportaciones de manufacturas, ya que en el mercado de recursos naturales y bienes basados en ellos el mayor dinamismo correspondió a los países de América del Sur (Gráficos 3b y 3c).

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

**Gráfico 3: América Latina y el Caribe: participación en las importaciones mundiales**



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

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

Resulta de interés destacar que en muchos países (en especial los sudamericanos), el crecimiento de las ventas externas en los últimos dos años no se restringe a las materias primas, sino que incluye, de manera creciente, a manufacturas de origen industrial o productos no

tradicionales.<sup>9</sup> Adicionalmente, debe señalarse que este aumento de las exportaciones de manufacturas no está circunscrito al comercio intrarregional, sino que incluye a otros mercados, como el Nafta y Asia.

### **3.1 ¿Es suficiente la dinámica de las exportaciones para superar la restricción externa?**

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

La mejora de los términos de intercambio (Gráfico 4) ha contribuido a mantener significativos excedentes comerciales durante los últimos dos años, a pesar del aumento en el volumen de las importaciones. Apoyadas en estos excedentes y en el ingreso de recursos provenientes de las transferencias de los emigrantes, las economías de la región han podido crecer, a diferencia de lo que ocurría en el pasado, sin depender de la disponibilidad de recursos financieros externos. Al contrario, estamos asistiendo al hecho inédito de que el crecimiento económico de la región está acompañado por un balance regional en cuenta corriente superavitario hasta el 2005 (CEPAL, 2005a).<sup>10</sup>

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

En relación con el primer tema y tal como se ha venido discutiendo en los últimos tiempos,<sup>11</sup> la creciente participación de las grandes economías asiáticas en el comercio internacional ha tendido, por un lado, a cambiar la estructura de la demanda global a favor de los productos primarios y de los productos básicos y, al mismo tiempo, ha provocado un considerable aumento de la oferta de manufacturas. Como consecuencia de ello, durante los últimos años ha tendido a aumentar el precio relativo de los productos primarios y a disminuir el de ciertas manufacturas. La caída en el precio de algunos bienes manufacturados es lo que explica casi la mitad de la mejora de los términos de intercambio de la región durante los últimos años. Esta dinámica, sin embargo, afecta negativamente a varios países que deben enfrentar estos menores precios de sus productos de exportación. De hecho, mientras que desde 1990 al 2004 los términos de intercambio mejoraron 32% para los países de América del Sur y 22% para México,

---

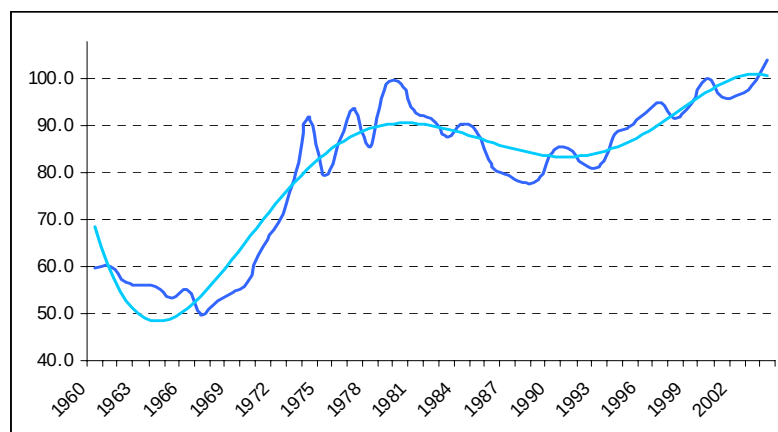
<sup>9</sup> En el primer semestre de 2005 las exportaciones industriales de América del Sur están creciendo a una tasa anual superior al 30%, mientras que las de América Central lo hacen a una tasa superior al 15% y las de México a una de alrededor del 9%.

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

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL (2005a) y Kaplinsky (2005).

para los países de América Central cayeron en un 1%.<sup>12</sup> Si bien es difícil hacer un pronóstico a futuro, no es aventurado sugerir que, aun con vaivenes, los términos de intercambio van a ser elevados en relación con los de los últimos cuarenta años.

**Gráfico 4: Latinoamérica y El Caribe: Relación de precios del intercambio de bienes**  
Índice base 2000=100



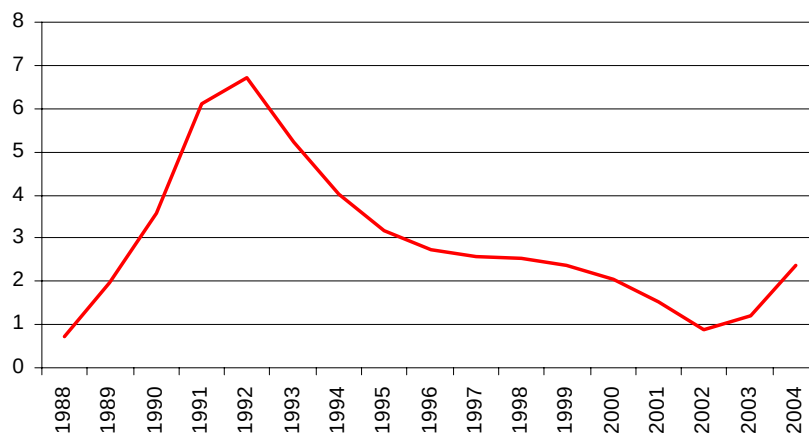
Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 2004-2005.

En relación con el segundo tema, o sea la dinámica de las importaciones, se puede observar que luego del “sobreajuste” a inicios de los noventa, la elasticidad bruta de las importaciones respecto al producto ha mostrado una tendencia descendente hasta 2002, que parece revertirse en los últimos años (Gráfico 5).

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

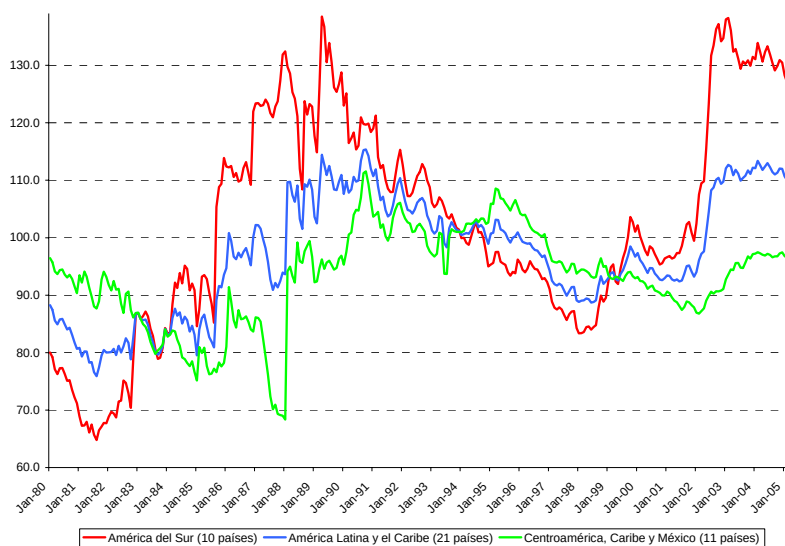
<sup>12</sup> Cuando se excluye el petróleo, la mejora de los términos del intercambio es de 36%, 2,7% y 3% para América del Sur, México y América Central, respectivamente.

**Gráfico 5: América Latina: Elasticidad Ingreso Bruta de las Importaciones**  
(Regresión lineal tomando de a 6 años móviles)



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

**Gráfico 6: Tipo de cambio real – con respecto al resto del mundo**  
Indices base 1990-99=100



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

Sin embargo, estimaciones preliminares para el 2005 estarían mostrando una elasticidad bruta de importaciones cercana a 3.<sup>13</sup> Ello podría ser resultado de que la escasa inversión del período previo no habría sido suficiente para satisfacer el fuerte aumento de demanda de los dos últimos años. Si esa fuera la razón, estaríamos en presencia de un fenómeno coyuntural. La otra posibilidad es que ciertos factores hayan alterado estructuralmente la elasticidad de las importaciones, haciendo que ésta sea hoy mayor a lo que era previo a la apertura.

Con el objeto de analizar este tema, se estimó una función de importaciones<sup>14</sup> para los países latinoamericanos.<sup>15</sup> Para detectar algún posible cambio estructural como consecuencia del proceso de apertura, la función se estimó para el período completo y para dos subperíodos; desde 1960 a 1989 y desde 1990 hasta 2003.<sup>16</sup> Los resultados de las regresiones utilizando datos anuales de 19 países y el método de estimación de panel de efectos aleatorios se presentan en el siguiente cuadro:<sup>17</sup>

**Cuadro 1: Estimación de la función de importaciones**  
(método panel con efectos aleatorios: AL 19 países)

|                                 | Período 1960-1989      | Período 1990-2003        | Período Completo        |
|---------------------------------|------------------------|--------------------------|-------------------------|
|                                 | ln(importaciones)      | ln(importaciones)        | ln(importaciones)       |
| ln(PIB)                         | <b>1.35</b><br>(0.000) | <b>3.594</b><br>(0.000)  | <b>1.793</b><br>(0.000) |
| ln(PIB) <sub>-1</sub>           | -1.267<br>(0.000)      | -3.308<br>(0.000)        | -1.681<br>(0.000)       |
| ln(Importaciones) <sub>-1</sub> | 0.937<br>(0.000)       | 0.873<br>(0.000)         | 0.924<br>(0.000)        |
| ln(TCR)                         | -0.043<br>(0.003)      | -0.183<br>(0.000)        | -0.058<br>(0.000)       |
| Dummy 1982                      | -0.141<br>(0.000)      | -----                    | -0.111<br>(0.003)       |
| Dummy 1990-2003                 | -----                  | -----                    | 0.088<br>(0.000)        |
| Tendencia                       | -0.0003<br>(0.731)     | -0.002<br>(0.412)        | -0.001<br>(0.359)       |
| Constante                       | -0.248<br>(0.090)      | <b>-1.648</b><br>(0.000) | -0.435<br>(0.001)       |
| Observaciones                   | 523                    | 247                      | 789                     |
| R <sup>2</sup>                  | 0.9843                 | 0.9912                   | 0.9875                  |

**Nota:** p-valor entre paréntesis.

Tal como puede verse, el comportamiento de las importaciones estaría mostrando un fuerte cambio a partir del proceso de apertura. La elasticidad de corto plazo respecto del

<sup>13</sup> La elasticidad bruta sería cercana a 4 en el caso de América del Sur.

<sup>14</sup> Los autores agradecen a Omar Bello su cooperación en la estimación de la función de importaciones.

<sup>15</sup> Los aspectos metodológicos de la estimación se incluyen en el Anexo I.

<sup>16</sup> Se tomó el año 1990 como una aproximación al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos.

<sup>17</sup> Las estimaciones se realizaron con efectos aleatorios y fijos, pero los resultados del Test de Hausman sugieren que el primer método es el más adecuado.



producto habría pasado de 1.35 en el primer subperíodo a 3.6 en el segundo. Por su parte, la elasticidad de largo plazo resultó de 1.32 en el primer período y de 2.25 en el segundo. La elasticidad de largo plazo para el período completo fue de 1.5.

Este cambio en la elasticidad podría explicarse por la mayor dependencia de bienes de capital importados, como consecuencia de que el proceso de apertura de los noventa destruyó en varios países parte del tejido industrial; en particular, la industria de bienes de capital, junto con la creciente importancia de bienes de consumo sofisticados de origen importado en la oferta. Estamos suponiendo que ambos tipos de bienes reaccionan con una elasticidad mayor que uno a las variaciones del producto.<sup>18</sup>

La elevada elasticidad pone un signo de interrogación sobre el crecimiento en el volumen de exportaciones necesario para evitar una excesiva dependencia del ahorro externo en un contexto de crecimiento. Si bien investigaciones adicionales son necesarias, aquí sólo queremos llamar la atención sobre el hecho de que una elasticidad de importaciones elevada puede poner, en el contexto de un mayor crecimiento, alguna presión en el financiamiento externo. Aunque este no parece ser un problema en el corto y mediano plazo, al menos mientras persistan los términos de intercambio favorables, vale la pena insistir en la necesidad de lograr un crecimiento elevado tanto de las exportaciones como del ahorro interno. Este último es, además, esencial para financiar una parte importante del aumento de la inversión requerido para sostener tasas de crecimiento elevadas.<sup>19</sup>

### **3.2 Los patrones exportadores y la composición del comercio**

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

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

---

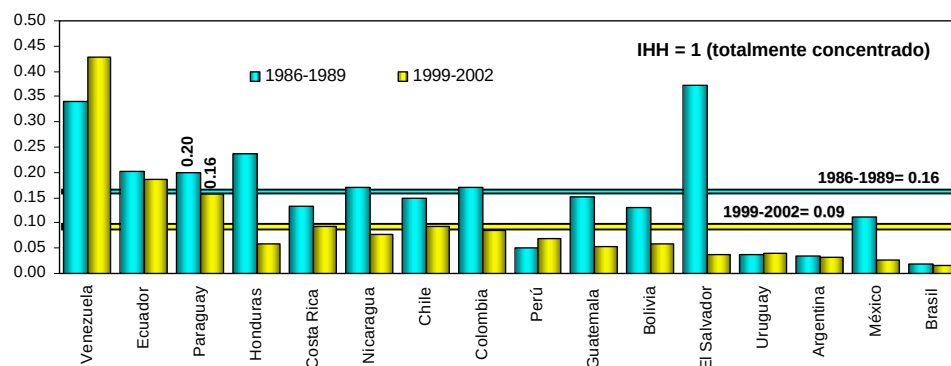
<sup>18</sup> Para los bienes de consumo sofisticados de origen importado no fue posible comprobar la elasticidad bruta mayor a uno por falta de datos, pero en el caso de la inversión, una regresión simple entre el componente cíclico de ésta y el del PIB arroja un coeficiente de 3.28. El coeficiente de la inversión respecto del producto no resultó significativo en la estimación de panel con efectos aleatorios pero sí aparece significativo cuando se utilizan efectos fijos tal como puede verse en el Anexo I.

<sup>19</sup> La inversión regional en 2005 apenas superaría el 21%, mientras que estimaciones preliminares de la CEPAL muestran que un crecimiento del 5% requiere una tasa de inversión del orden del 24% del PIB.

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

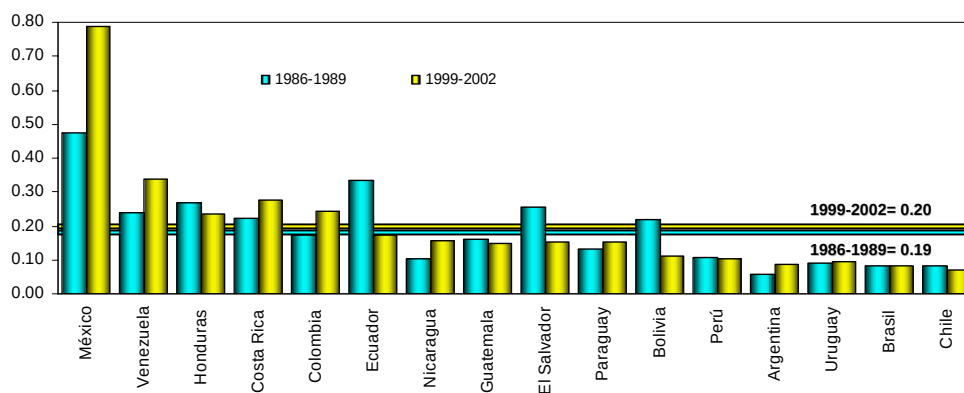
En líneas generales, puede decirse que en los últimos 20 años América Latina ha logrado aumentar de manera significativa el grado de diversificación de los productos que integran su canasta de exportación (Gráfico 7), al mismo tiempo que aumentó ligeramente el grado de concentración de sus mercados de destino, aunque con bastante heterogeneidad entre los distintos países (Gráfico 8). Tal como puede verse en el Gráfico 7, la mayor diversificación por productos alcanzó a todos los países, con la excepción de Venezuela y en menor medida Uruguay y Perú, aunque la diversificación fue sustancialmente mayor en los países de América Central y en México. De hecho, la mejora de América del Sur durante el período analizado es mínima, aunque el nivel de diversificación de las exportaciones de algunos de esos países (Brasil, Argentina, Uruguay y Perú) ha sido históricamente más alto.

**Gráfico 7: Grado de Concentración de Exportaciones por Productos**  
(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-89 vs. 1999-2002)



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

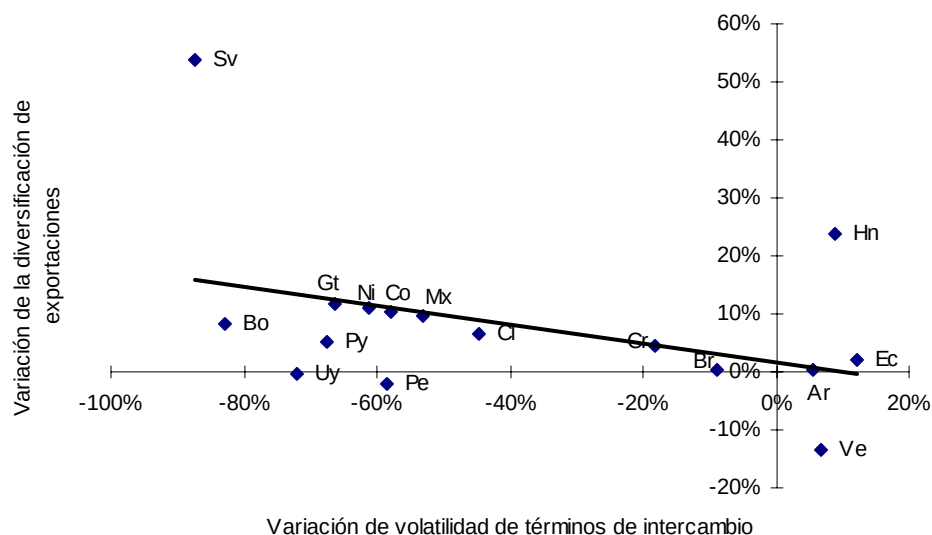
**Gráfico 8: Grado de Concentración de Exportaciones por Mercados de Destino  
(Índice de Herfindahl Hirschman, 1986-89 vs. 1999-2002)**



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

La mayor diversificación de la canasta exportadora ha contribuido a reducir la volatilidad de los términos del intercambio (Gráfico 9)<sup>20</sup> y con ello la vulnerabilidad de las economías de la región a este tipo de shock.

**Gráfico 9: Diversificación de la canasta de exportaciones  
y volatilidad de Términos de Intercambio  
(variación alrededor de 1986-89 y 1999-2002)**

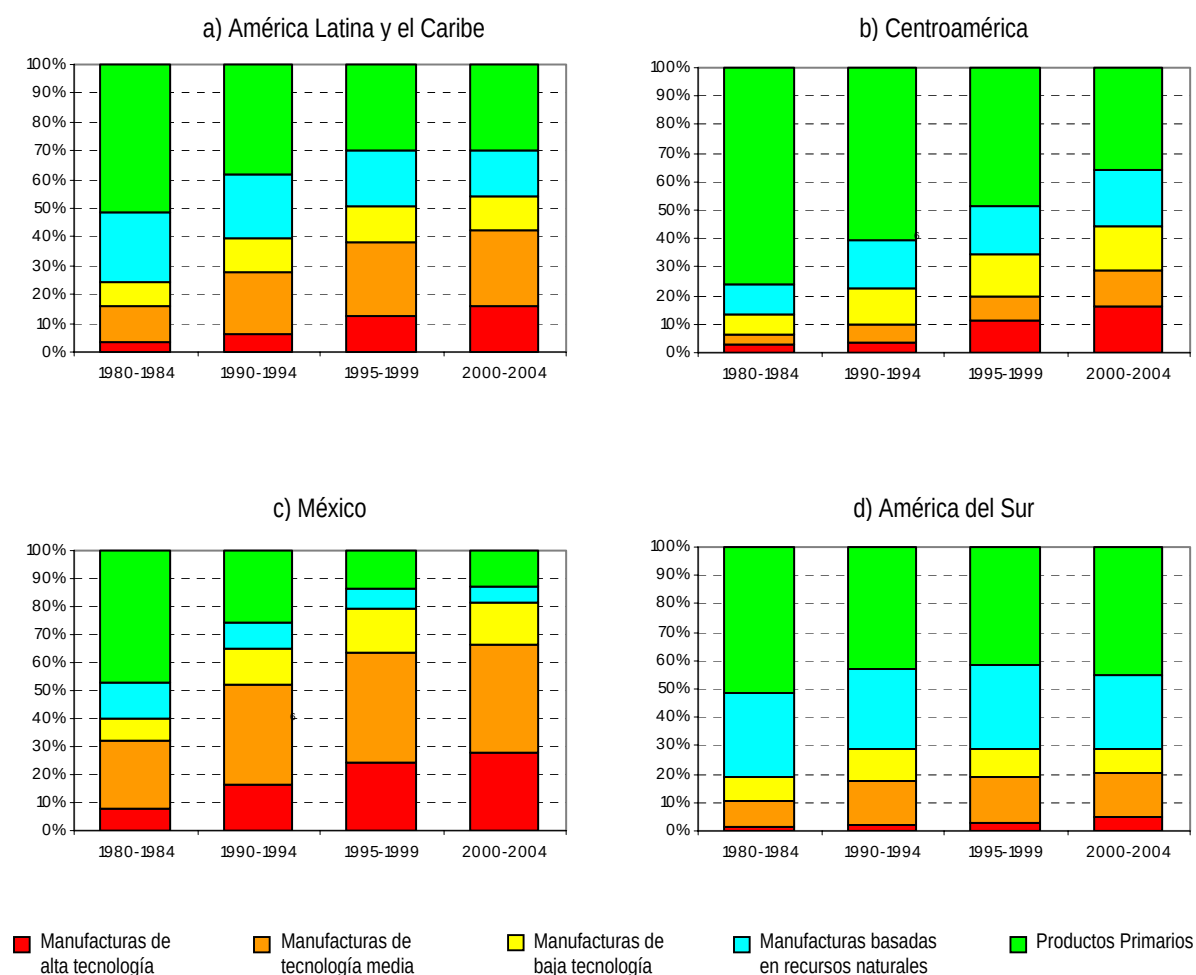


**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la División de Comercio Internacional e Integración de CEPAL.

<sup>20</sup> La diversificación de las exportaciones se definió como (1-IHH), y para la volatilidad de los términos de intercambio se calculó el desvío estándar de dicho índice.

Esta diversificación está claramente asociado al hecho de que desde la década de 1980 se produjeron cambios profundos en el contenido tecnológico de las exportaciones regionales. El gráfico 10 permite observar el patrón de especialización exportadora en distintas categorías de bienes y su evolución entre distintos subperíodos desde 1980-84 a la fecha.

**Gráfico 10: Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica**



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

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

En América Latina y el Caribe, el peso de las exportaciones de productos primarios ha ido reduciéndose en forma sostenida, desde niveles cercanos al 50% entre 1980 y 1984 a menos del 30% entre 2000 y 2004, mientras que la participación de las exportaciones de productos manufacturados, incluyendo la maquila, ha aumentado desde alrededor del 50% al 70% en el mismo período. Por su parte, América del Sur, sigue siendo dependiente de los productos primarios, ya que si bien ha aumentado la participación de las manufacturas de intensidad

tecnológica intermedia y alta, este aumento resultó significativamente inferior al observado en Centroamérica y México, y sólo fue relevante durante los ochenta y comienzos de los noventa. Por otro lado, gran parte de este cambio se explica por el mayor comercio intrarregional en el MERCOSUR y la Comunidad Andina.

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

Es interesante observar el cambio durante el mismo período en el patrón exportador de cuatro países exitosos con abundancia de recursos naturales: Australia, Nueva Zelandia, Malasia y Canadá (Grafico 11).<sup>21</sup> Los dos primeros muestran un patrón de especialización de sus exportaciones sustentado en productos primarios o en manufacturas basadas en recursos naturales, y que ha variado poco a lo largo del tiempo.<sup>22</sup> Por su parte, Malasia y Canadá muestran una considerable diversificación de sus exportaciones a productos de media y alta tecnología, siendo Malasia el que muestra mayor dinamismo en este proceso, especialmente en productos de alta tecnología.<sup>23</sup>

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

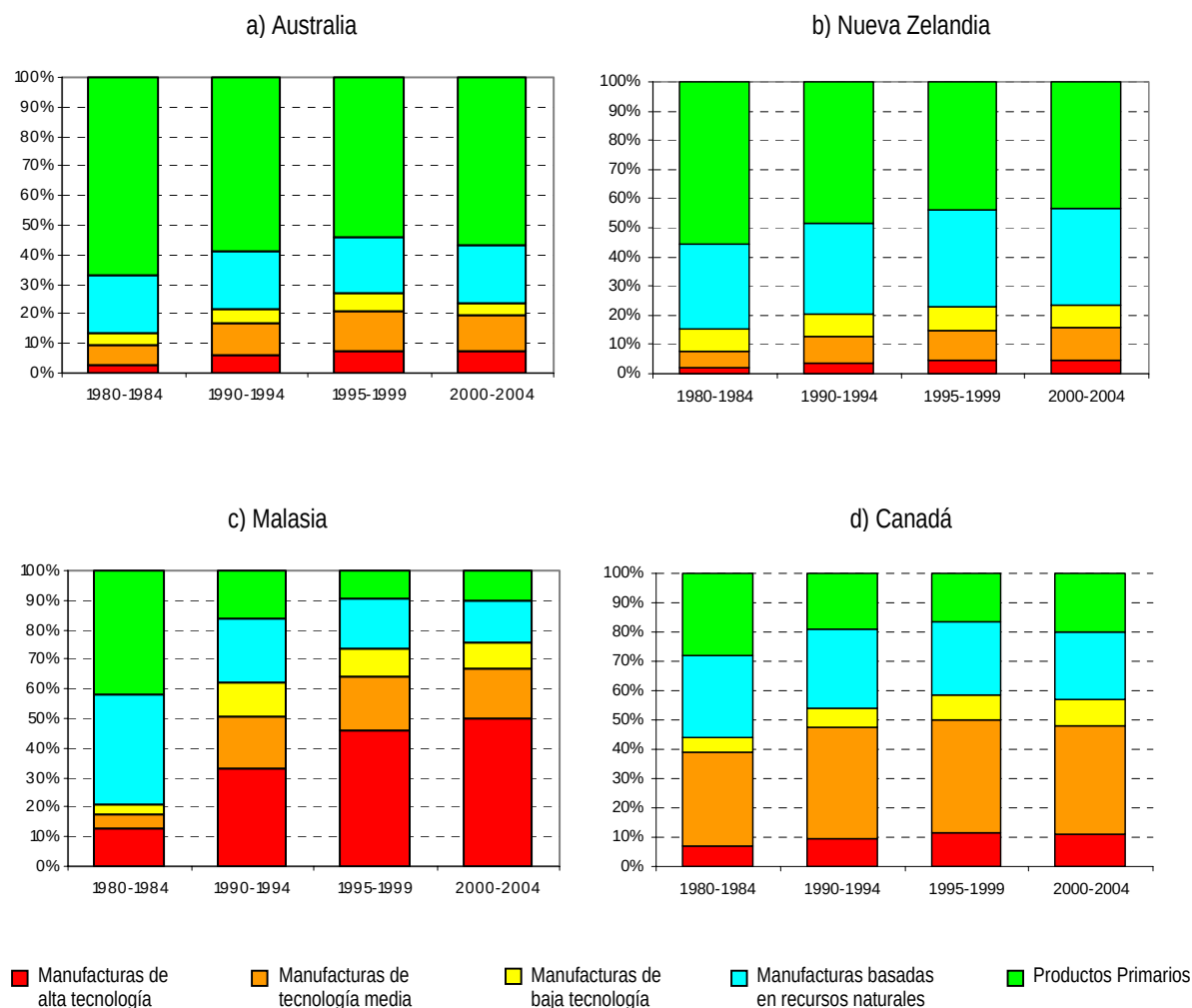
---

<sup>21</sup> Malasia tiene un nivel de desarrollo inferior a los otros países, por lo que la calificación de exitoso debe entenderse en términos del crecimiento del PIB per cápita (3,8% anualizado entre 1985 y 2005).

<sup>22</sup> Este es un patrón similar al de América del Sur y, muy especialmente, de Chile, que ha sido el país más exitoso de la región en términos de crecimiento.

<sup>23</sup> Por su parte, los países nórdicos de Europa, también abundantes en recursos naturales, muestran un patrón exportador más similar al de Malasia; es decir, más intensivo en productos de alta y media tecnología. Véase al respecto el Gráfico 12 de la próxima sección.

**Gráfico 11: Estructura de las exportaciones según el grado de intensidad tecnológica**



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

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

### 3.3 Manufacturas o Productos Primarios: ¿es esa la cuestión?

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

En la sección 2 se argumentó que las exportaciones de productos primarios pueden aportar menos al crecimiento dado que generan menores efectos dinámicos de encadenamientos, menor aprovechamiento de economías de escala y menos externalidades positivas sobre el resto de la economía. Varios estudios empíricos han sugerido que los países con abundancia de

recursos naturales tienden a crecer más lentamente que aquellos en los que escasean dichos recursos. Por ejemplo, Sachs y Warner (1995) encuentran una relación empírica negativa entre el crecimiento económico y el cociente de exportaciones de recursos naturales sobre el PIB, hallazgo que fue luego objeto de cuestionamientos en varios trabajos.<sup>24</sup>

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

- a) Cuando existe una fuerte diferencia de productividad entre los sectores de recursos naturales y el resto de la economía, el tipo de cambio de equilibrio puede generar fuertes rentas para los productores de recursos naturales y, al mismo tiempo, no “permitir” la competencia internacional de otros sectores, como puede ser una parte importante del sector industrial.<sup>25</sup> Esta suerte de “enfermedad holandesa”, que reduce la importancia del sector manufacturero, puede ser un verdadero problema si este sector posee características que lo hacen clave para el crecimiento (por ejemplo, mayor dinamismo de la productividad, mayores encadenamientos productivos, economías de escala o externalidades asociadas al aprendizaje en la producción).
- b) La hipótesis Presbicheriana del deterioro a largo plazo de la relación de términos de intercambio en contra de los países exportadores de recursos naturales. Esta hipótesis ha sido relevante durante gran parte del último siglo (Ocampo y Parra, 2003), pero como fue mencionado, puede estar comenzando a cambiar a partir de la mayor importancia de China, India y otros países asiáticos en el escenario internacional.
- c) Los precios de los productos primarios son más volátiles que los precios de las manufacturas, y ello genera una mayor volatilidad del crecimiento en ausencia de diversificación de las exportaciones (Ross, 2004).
- d) En muchas actividades productoras de bienes primarios, y en particular la minería, la distancia de centros poblados dificulta los encadenamientos hacia atrás, ya sea en la generación de servicios como en la producción de bienes (CEPAL, 2005c).
- e) Los exportadores de productos diferenciados deben innovar (incluyendo los canales de comercialización) para distinguirse de la competencia y, de esa manera, obtener rentas económicas. Ello incentiva los gastos en innovación

---

<sup>24</sup> Véanse, por ejemplo, Manzano y Rigobon (2001); Lederman y Maloney (2003) y Banco Mundial (2002). Este último estudio, al reproducir las estimaciones de Sachs y Warner controlando éstas por el grado de concentración de las exportaciones, encuentra que la significatividad de la variable de exportación de recursos naturales desaparece. Concluye, por lo tanto, que los hallazgos de Sachs y Warner están probablemente operando a través del canal de *concentración* de las exportaciones.

<sup>25</sup> Este tema ha sido largamente discutido en algunos países en desarrollo ricos en recursos naturales y ha llevado a la recomendación de tipos de cambios diferenciales. Diamand (1972) discute la conveniencia de éste y otros instrumentos para casos de *estructura productiva desequilibrada*, en la que coexisten un sector primario de alta competitividad con un sector industrial de menor competitividad. Un tipo de cambio y sistema tarifario uniformes harían desaparecer esta dualidad, pero el camino sería la sucesiva reasignación de factores desde la industria hacia el sector primario, con la consecuente contracción de la primera (Mallon y Sourrouille, 1973).

(definida en un sentido amplio como la capacidad de adoptar, adaptar y crear), lo que generaría externalidades positivas (Chami Batista, 2004). Los productos diferenciados suelen asociarse con las manufacturas, pero ese también puede ser el caso de los productos agrícolas no tradicionales.<sup>26</sup>

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

Dos breves comentarios respecto a este tema. En primer lugar, hay una exageración en cuanto al dinamismo de los bienes más intensivos en tecnología, por la creciente importancia de las redes internacionales de producción que incrementan el comercio sin agregar valor (UNCTAD, 2002a); por lo que el volumen del comercio internacional, al menos en los últimos años, no es un buen indicador del dinamismo de la demanda. Esto, sin embargo, no invalida el hecho de que la demanda de estos productos sea en efecto más dinámica que la de recursos naturales o la de bienes con poca tecnología incorporada. En segundo lugar, el diferente acceso a los mercados de los países desarrollados que tienen los productos primarios y, en particular, de los agrícolas, ayuda también a explicar esta dinámica. La duda respecto a la relevancia de este factor desde el punto de vista de las estrategias de desarrollo es cuánto puede esperarse que el mismo cambie como resultado de las negociaciones internacionales; por lo visto hasta ahora hay poco margen para el optimismo.

En un trabajo reciente, Ocampo y Parra (2005) encuentran para los países en desarrollo una relación positiva entre la tasa de crecimiento del producto por habitante y el aumento de la proporción de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales. La relación entre ambas variables aparece menos clara cuando uno realiza el mismo ejercicio para los países de América Latina. Tal como se muestra en el Cuadro 2, de los cuatro países de la región que tuvieron un crecimiento por habitante superior al 1,5% anualizado en el período 1985-2002, sólo uno muestra un crecimiento de al menos diez puntos de los bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales<sup>27</sup>. Asimismo, sólo uno de los cuatro países que muestran un aumento de los productos de media y alta tecnología superior a los diez puntos en las exportaciones totales logró un crecimiento por habitante superior al 1,5%.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> A su vez hay productos manufacturados con escasa diferenciación, como es el caso de algunos *commodities* industriales (por ejemplo, acero, aluminio o ciertos productos textiles).

<sup>27</sup> En un período similar los países del sudeste asiático aumentaron en más de 20 puntos porcentuales dicha participación.

<sup>28</sup> De hecho México y Brasil que aumentaron el componente tecnológico de sus exportaciones, especialmente el primero, crecieron por habitante menos de un 1%.



**Cuadro 2: Crecimiento del PIB por habitante vs. aumento de la participación de bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales (1985-2002)**

|                                             |        | Crecimiento de la participación de bienes de alta y media tecnología en las exportaciones totales |                                                                                                        |
|---------------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                             |        | > 10 puntos porcentuales                                                                          | < 10 puntos porcentuales                                                                               |
| Crecimiento del PIB per cápita (anualizado) | > 1.5% | Costa Rica                                                                                        | Chile, Rep. Dom., El Salvador                                                                          |
|                                             | < 1.5% | México, Colombia, Brasil                                                                          | Uruguay, Argentina, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, Venezuela, Nicaragua, Haití |

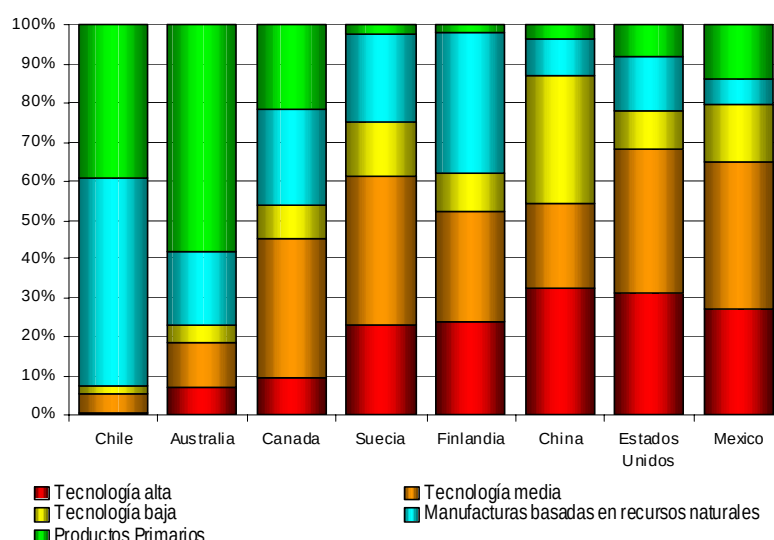
**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de WDI del Banco Mundial y TradeCan (2005).

Este hecho no intenta negar la importancia para el crecimiento de especializarse en bienes de media y alta tecnología. La mayor generación de economías de escala, de encadenamientos, de externalidades y de demanda de mano de obra calificada son, entre otros, factores que puede justificar la preferencia por una especialización en bienes de mayor contenido tecnológico. Más aun, se podría atribuir a la ausencia de esta especialización el que la mayoría de los países de la región no hayan logrado un mayor crecimiento. Sin embargo, lo que queremos remarcar es que aumentar la participación de los bienes de media y alta tecnología en las exportaciones no siempre conduce a un mayor crecimiento porque no constituye necesariamente una manifestación de la capacidad tecnológica del país. En un mundo globalizado, donde los procesos productivos se encuentran cada vez más divididos entre países (con cadenas de producción mundiales generalmente organizadas a través de empresas transnacionales), el hecho de exportar un producto de alto contenido tecnológico puede significar simplemente que el país exportador es quien puso el eslabón final en la cadena productiva. El conocimiento implícito en la elaboración del bien se encuentra en realidad disperso entre los países que participaron del proceso, y no pertenece necesariamente al país que exporta el bien final. De hecho, buena parte de la tecnología de esas manufacturas está en realidad incorporada en los componentes producidos en países tecnológicamente más avanzados, mientras que los países en desarrollo están involucrados en los procesos de ensamble de los componentes, caracterizados por poca sofisticación tecnológica, uso de trabajo poco calificado y bajo valor agregado (UNCTAD, 2002a; CEPAL, 2004a).

Al observar las exportaciones de México con mayor detalle y comparar su estructura con la de algunos países desarrollados, se observa que si bien ésta es similar a la de EE.UU. o Finlandia y su contenido tecnológico es superior al de las exportaciones de Suecia, Australia o Canadá (Gráfico 12), casi la mitad de las exportaciones mexicanas (46% en el año 2004) provienen de la maquila. En el caso de los países centroamericanos, las exportaciones de las maquiladoras representan entre un 40% (Guatemala) y un 77% (República Dominicana) de las exportaciones totales. Estas exportaciones se caracterizan por tener una elevada proporción de

insumos importados y un reducido valor agregado interno. Por ejemplo, para el caso de las maquilas mexicanas, el valor agregado es levemente superior a un 25% del valor de las exportaciones y este porcentaje ha permanecido básicamente constante a través del tiempo.

**Gráfico 12: Composición de las Exportaciones según Contenido Tecnológico (año 2004)**



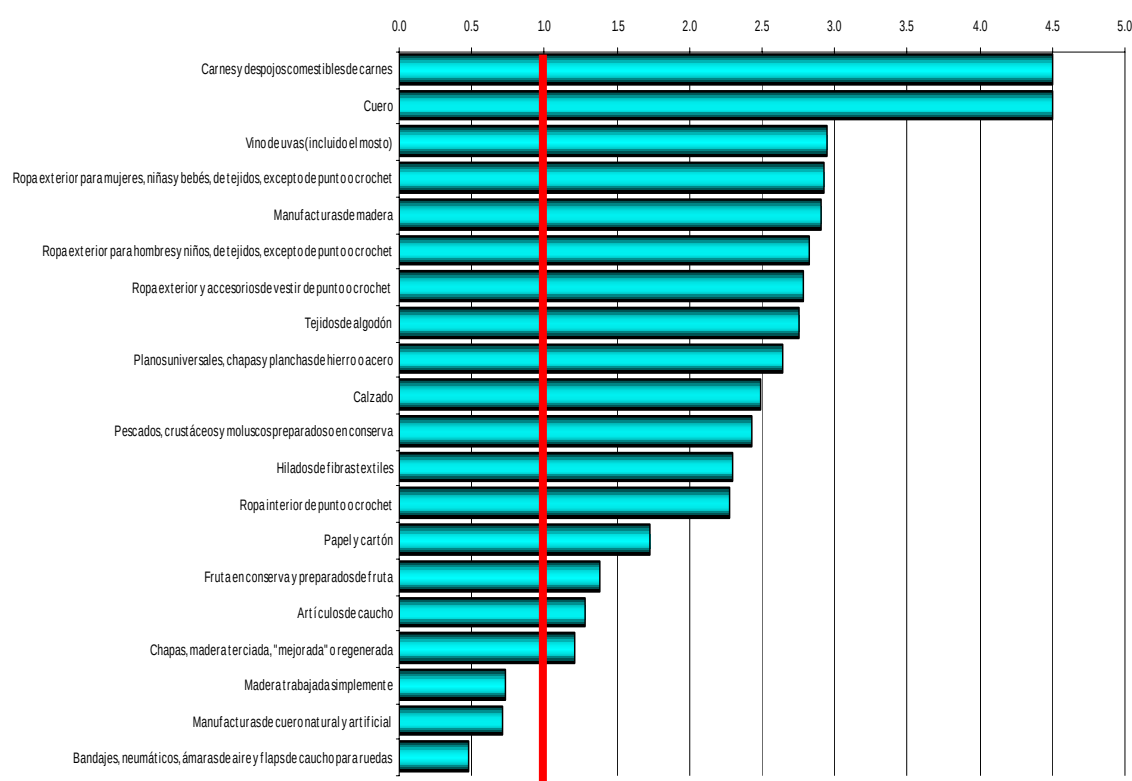
**Fuente:** CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración.

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

En Latinoamérica en cambio, si bien en los últimos años las exportaciones han aumentado y se han diversificado de manera importante- en algunos casos incluso a favor de una mayor participación de bienes de tecnología alta y media en desmedro de los productos primarios- los resultados en términos del crecimiento no han sido satisfactorios. Sin perjuicio de reconocer que la tasa de crecimiento depende de un cúmulo de factores que van mucho más allá de la evolución de las exportaciones, lo cierto es que no hay evidencias de que éstas tengan, en el caso de los países Latinoamericanos, el mismo potencial dinamizador que se ha observado en otras economías como, por ejemplo, las del sudeste asiático o China. Esta deficiencia ha sido, como ya se señaló, independiente de los patrones de inserción y especialización exportadora que ha seguido cada país.

La diferencia parece radicar en el mayor valor agregado que contienen los productos exportados por los países exitosos en comparación con los que exporta Latinoamérica, lo cual se ve reflejado en un mayor valor unitario de estos bienes. Este mayor valor agregado incluye no solo un mayor grado de elaboración y procesamiento de las materias primas -que pueden ser importadas- sino también actividades que hacen a la diferenciación del producto, como el diseño, las estrategias de comercialización y posicionamiento de marca, el packaging, etc. Por esta razón, el mayor valor unitario se verifica incluso dentro de las categorías de manufacturas de bajo contenido tecnológico o basadas en recursos naturales. El gráfico 13 muestra, para una serie de productos, el cociente entre el valor unitario de exportación promedio en los tres países “exitosos”<sup>29</sup> donde este es más alto y el valor promedio correspondiente a los tres países Latinoamericanos de mayor valor unitario. En la mayoría de los casos el cociente es mayor a la unidad<sup>30</sup>.

**Gráfico 13: Cociente del Valor Unitario de Exportación  
(3 más altos de los países exitosos vs. 3 más altos de ALC)**



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

<sup>29</sup> Dentro de los países exitosos se incluyó, además de los nórdicos, Australia y Canadá, a Estados Unidos, China, India, Italia y Francia (los últimos dos por ser casos de países cuyas exportaciones de bajo contenido tecnológico cuentan con un alto valor incorporado en la forma de diseño, posicionamiento de marca, etc.).

<sup>30</sup> La misma conclusión, aunque menos evidente surge de calcular el cociente entre el valor unitario de exportación de esos productos por parte de China e India y por parte de los dos países Latinoamericanos donde este es más alto.

El mayor valor unitario de los productos exportados por los países exitosos es en parte el reflejo de las actividades de innovación presentes en su proceso productivo. La forma tradicional de medir el esfuerzo innovador, a través del gasto en investigación y desarrollo, implica una definición en un sentido amplio de las actividades innovadoras en la medida que dicho gasto incluye no sólo el registro de patentes por nuevas tecnologías o bienes y servicios sino también los pagos por licencias de uso de tecnologías foráneas, los gastos de adopción y adaptación de esas tecnologías, los gastos investigación de nuevos mercados y nuevas fuentes de materias primas y por último todos los gastos de desarrollo de actividades de diferenciación del producto que mencionábamos anteriormente. En estas dimensiones también se observa un atraso relativo de América Latina. Aunque basado en una definición más acotada el cuadro 3 muestra que los montos destinados a la investigación y desarrollo son notoriamente menores en términos relativos y, al mismo tiempo, la eficiencia del gasto en I&D –medida como el gasto en I&D por cada patente registrada- es notoriamente menor<sup>31</sup>.

**Cuadro 3**  
**Gasto en I&D y patentes - Países seleccionados -**

|               | Patentes otorgadas por la USPTO | Patentes otorgadas por la USPTO / millón de habitantes | Gasto Total en I&D en % del PBI | Gasto en I&D empresarial en % del gasto total | Efectividad del Gasto en I&D (costo de cada patente en mill.US\$) |
|---------------|---------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Argentina     | 70                              | 1.8                                                    | 0.4                             | 29                                            | 7.6                                                               |
| Brasil        | 180                             | 1.0                                                    | 1.1                             | 40                                            | 25.8                                                              |
| Chile         | 15                              | 1.0                                                    | 0.5                             | 35                                            | 36.4                                                              |
| Colombia      | 11                              | 0.3                                                    | 0.2                             | 18                                            | 9.7                                                               |
| Costa Rica    | 10                              | 2.5                                                    | 0.2                             | 23                                            | 5.2                                                               |
| México        | 92                              | 0.9                                                    | 0.4                             | 31                                            | 28.2                                                              |
| <b>G-7</b>    | <b>23152</b>                    | <b>153</b>                                             | <b>2.2</b>                      |                                               |                                                                   |
| Australia     | 1047                            | 53                                                     | 1.5                             | 48                                            | 5.8                                                               |
| Nueva Zelanda | 165                             | 41                                                     | 1.0                             | 37                                            | 5.0                                                               |
| Canadá        | 3893                            | 123                                                    | 1.9                             | 55                                            | 4.1                                                               |
| Suecia        | 1629                            | 182                                                    | 4.6                             | 74                                            | 7.4                                                               |
| Noruega       | 279                             | 61                                                     | 1.6                             | 57                                            | 12.2                                                              |
| Finlandia     | 944                             | 181                                                    | 3.4                             | 70                                            | 6.0                                                               |
| Corea         | 4132                            | 86                                                     | 3.0                             | 76                                            | 3.9                                                               |
| <b>China</b>  | <b>424</b>                      | <b>0.3</b>                                             | <b>1.1</b>                      | <b>62</b>                                     | <b>43.9</b>                                                       |
| Malasia       | 63                              | 3                                                      | 0.5                             |                                               |                                                                   |

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

**Fuente:** Knowledge Assessment Methodology (KAM) del Banco Mundial, USPTO, WIR 2005 de UNCTAD.

<sup>31</sup> Como un indicador de resultados de la actividad de innovación se tomó el número de patentes registradas en la oficina de patentes de Estados Unidos (USPTO, US Patent and Trademark Office). Es de hacer notar sin embargo, que este indicador solamente estaría captando la innovación en sentido estricto, es decir, el *descubrimiento* de nuevas tecnologías o bienes y servicios y que además no es necesariamente comparable entre países con distintos stocks de fuerza de trabajo y distintos niveles de exportaciones a los EE.UU. Para un análisis de una metodología más precisa de medición de la efectividad del gasto en I&D ver Bosch et. al. (2005).

Es esta dificultad que han tenido los países Latinoamericanos para generar un proceso endógeno de creación, asimilación y difusión de conocimiento a través del tejido productivo la que ha limitado el impulso en términos de crecimiento. No obstante esto, la base exportadora que ha ido consolidándose en la región y que ha mostrado gran dinamismo en los últimos años, puede constituir un punto de partida interesante a partir de la cual impulsar estrategias orientadas a aumentar su contenido de valor agregado doméstico, así como a profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica.

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

Las industrias maquiladoras pueden generar empleo y contribuir a la formación de recursos humanos, introduciendo una gestión empresarial moderna y fomentando capacidades productivas locales. Sin embargo, para que esto ocurra, es necesario invertir en recursos materiales y humanos, y contar con políticas de apoyo público al desarrollo productivo.<sup>32</sup> A estos temas dedicaremos la sección quinta de este trabajo. Antes de ello comentaremos brevemente el papel de la inversión extranjera en el crecimiento y su relevancia en la región.

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

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

---

<sup>32</sup> La capacidad negociadora frente a las multinacionales para incentivarlas a agregar mayor valor doméstico es otro factor de relevancia (UNCTAD, 2002). Sin embargo, es evidente que la fuerza negociadora de, por ejemplo, China para alentar ese proceso, es distinto al de cualquier país de la región y particularmente a los de menor tamaño relativo.

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

#### **4.1 Apertura e Inversión Extranjera Directa**

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

En cambio, la IED *vertical*, que resulta de la búsqueda del lugar para producir de forma más competitiva un determinado bien, y que últimamente se ha visto potenciada como consecuencia de la separación de las distintas etapas de un proceso productivo en diferentes países, es complementaria al comercio.<sup>33</sup> Este tipo de IED busca aquellas localizaciones que cuenten con las mejores condiciones en lo que hace a dotación relativa de factores y recursos naturales en relación con el bien a producir, proximidad geográfica al mercado que se piensa abastecer, calidad de las instituciones, tratamiento del capital extranjero y estabilidad macroeconómica, incluyendo el tipo de cambio real (Bittencourt y Domingo, 2002).<sup>34</sup>

Mientras que para la inversión de tipo horizontal el tamaño del mercado local es de fundamental importancia, este factor tiene menor relevancia en inversiones de tipo vertical. Por ello, el proceso de apertura económica tiende a favorecer, en términos relativos, a los países de menor tamaño.<sup>35</sup> Es en estos países donde hay un mayor aumento del mercado potencial como consecuencia del proceso de apertura.

Un caso especial de apertura lo constituyen los acuerdos comerciales, bilaterales o regionales. Estos generan inversiones “verticales” de reasignación de capital dentro del bloque y,

---

<sup>33</sup>Uno de los factores que facilitó la producción compartida internacionalmente fue, precisamente, la disminución de los obstáculos comerciales y reglamentarios.

<sup>34</sup> Los resultados empíricos de Stein y Daude (2001) sugieren que menores impuestos a las corporaciones extranjeras tienen un efecto positivo sobre la localización de la IED. Estos efectos resultan, sin embargo, menores que los asociados a la calidad institucional.

<sup>35</sup> Estamos suponiendo todo lo demás constante, lo que no es necesariamente el caso, ya que el tamaño puede estar relacionado con otros factores que incentiven la localización en un lugar determinado (por ejemplo, calidad de la infraestructura o calificación de la mano de obra).

al mismo tiempo, inversiones de “tipo horizontal” desde afuera del bloque, ya que para los países que no forman parte del acuerdo rigen mayores aranceles, al tiempo que aumenta el tamaño del mercado y, por ende, el incentivo para invertir dentro del mismo (Levy-Yeyati, Stein y Daude, 2002). En este caso, el desvío de comercio que se genera a partir del acuerdo regional genera, a su vez, *desvíos de inversión* hacia la región.<sup>36</sup> Estos incentivos obviamente aumentan cuanto mayor es el tamaño del mercado de alguno de los socios.<sup>37</sup>

En términos generales, la relación entre comercio e inversión extranjera directa no es evidente. Por un lado, hay un incentivo a reasignar capital entre países para aprovechar mejor la proximidad geográfica o una determinada dotación de factores productivos, por lo que cabría esperar un vínculo positivo entre los flujos de comercio y la IED de tipo vertical. Por el otro, la inversión extranjera de tipo horizontal debería estar relacionada negativamente con los flujos de comercio exterior cuando se trata de una inversión sustitutiva de importaciones, o no guardar correlación alguna cuando se trata de radicaciones dirigidas a la producción de bienes o servicios no comerciados. Los acuerdos de comercio bilaterales o regionales pueden atraer mayor inversión extranjera que la apertura unilateral por el desvío de inversión a favor del bloque que generan.

Aunque separar la IED en horizontal o vertical no es una tarea sencilla, desde el punto de vista del análisis empírico una relación negativa o positiva entre comercio e inversión extranjera es indicativa de cuál es la que prima en cada caso. En un estudio reciente, Aizenman y Noy (2005) analizan el vínculo entre comercio e IED a través de regresiones de panel para un total de 83 países entre los años 1982 y 1998.<sup>38</sup> Dividen a los países en *desarrollados* o *en desarrollo* para capturar el hecho que la naturaleza de la IED (horizontal o vertical) puede ser distinta en uno u otro caso.<sup>39</sup> En líneas generales, encuentran que los flujos de comercio pasados afectan

---

<sup>36</sup> Esto podría haber sucedido a algunos países centroamericanos a partir de la firma del NAFTA. Dado que las exportaciones de algunos países centroamericanos se especializaron en rubros para los cuales el NAFTA otorgó a México una ventaja arancelaria especial, eso podría haber generado desvío de IED desde esos países hacia México. Este hecho, si bien intuitivo, es difícil de comprobar empíricamente debido, entre otras cosas, a que en el período del NAFTA se produjo una gran devaluación del peso mexicano que podría haber sido otro motivo del redireccionamiento de IED hacia dicho país (Lederman, Maloney y Servén, 2005). El citado estudio encuentra poca evidencia de un desvío de la IED desde Latinoamérica, y en particular Centroamérica, como consecuencia del NAFTA (en Centroamérica también operaron en forma compensadora nuevos incentivos para la inversión extranjera que pueden haber atenuado el efecto). Sin embargo, al interior de Centroamérica el comportamiento de los países fue dispar, lo que daría cuenta de la importancia de las características individuales de los países a la hora de atraer IED.

<sup>37</sup> Lim (2001), en una revisión de la literatura empírica sobre el vínculo entre acuerdos regionales e IED, afirma que varios estudios encuentran evidencia de realocación de IED al interior de la región, así como también de aumentos de la IED desde países fuera del acuerdo.

<sup>38</sup> Estiman regresiones de los flujos de IED (brutos, netos, entradas y salidas) contra el coeficiente de apertura comercial (exportaciones más importaciones sobre el PIB) promedio de los cuatro períodos anteriores. Incluyen, además, otras variables explicativas de control, como ser el PIB per cápita de los países, el *spread* de la tasa de interés respecto a la tasa internacional, una variable *dummy* para la década de los noventa y variables político institucionales (índices de corrupción y de “democracia”), entre otras.

<sup>39</sup> Clasifican como países desarrollados a los pertenecientes a la OECD en 1990, y como países en desarrollo al resto. Excluyen las islas, ya que muchas veces operan como centros de banca *off-shore* y, por ello, sus flujos de capital se rigen por otros condicionantes.

positivamente a la inversión extranjera presente en los países en desarrollo, mientras que el vínculo no es claro para los países desarrollados.<sup>40</sup>

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

## 4.2 Crecimiento e Inversión Extranjera Directa

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

Por otra parte, si la inversión extranjera se realiza en proyectos nuevos (*greenfield*) producirá un aumento de la producción y del empleo en la economía receptora. De igual modo, la IED orientada a atender mercados externos, tendría un efecto positivo indirecto, por la vía del aumento de las exportaciones. En este sentido, generalmente se reconoce un papel de la inversión extranjera como proveedora de capital,<sup>41</sup> tecnología, *know-how* y acceso a mercados, todo lo cual redundaría en potenciales aumentos de exportaciones de los países receptores (UNCTAD, 2002b).

Además, podrían derivarse efectos positivos de los encadenamientos que la IED pudiera tener con ciertas actividades locales. En este caso, el impacto de la IED va desde lo microeconómico a lo macroeconómico, a partir de los “derrames” que se generan desde la actividad de las empresas transnacionales que demandan estándares de calidad superiores a la media del mercado.<sup>42</sup>

En este caso, los efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía dependerán de la capacidad de generar encadenamientos entre las actividades receptoras de IED y otras

---

<sup>40</sup> Si bien el coeficiente es positivo, sólo en algunas de las especificaciones resulta significativo.

<sup>41</sup> La IED jugaría un papel clave en el aumento de las exportaciones en países que se encontraran financieramente impedidos de explotar alguno de sus recursos, como ser IED en actividades mineras (OECD, 2002).

<sup>42</sup> El análisis empírico de efectos microeconómicos no ha arrojado hasta el momento resultados concluyentes. Si bien varios estudios han sustentado la existencia de efectos de derrame benéficos (ver, por ejemplo, los informes de la OECD (1998; 2002) y la revisión hecha por Lim (2001)), varios estudios a nivel de firmas no han podido encontrar los efectos “derrame” buscados (ver los trabajos revisados en Blomström y Kokko (2003)).



actividades locales, en distintas direcciones.<sup>43</sup> Esto dependerá del tipo de IED de que se trate y de los sectores en que se lleve a cabo<sup>44</sup> y, por lo tanto, de los intereses que persiga la IED en el país receptor: búsqueda de recursos naturales, de mercados locales (nacionales o regionales), de eficiencia para el acceso a terceros mercados y/o de activos tecnológicos (CEPAL, 2004b). Cabe esperar que los encadenamientos productivos generen beneficios en términos de transferencia de tecnología, capacitación de recursos humanos y desarrollo empresarial local, entre otros, pero para que esto ocurra, se requiere que las empresas que se radican no operen en enclaves. Por otra parte, se podrían producir incluso efectos negativos de desplazamiento (*crowding out*) de empresas locales por parte de las transnacionales (tanto en términos de financiamiento como de acceso a insumos) (CEPAL, 2004b).

En este sentido, Alfaro (2003) encuentra evidencia de que el efecto de la IED sobre el crecimiento del producto depende del sector en que ésta se localice. La IED en el sector primario tendría un efecto negativo, en el sector manufacturero un efecto positivo y en el sector servicios un efecto ambiguo, mientras que la IED total no tiene un efecto claro sobre el crecimiento. Estos resultados no son de extrañar, ya que los efectos microeconómicos a los que se hizo referencia tienden a ser mayores en actividades manufactureras. En ciertas actividades primarias de enclave estos efectos no existen y, en algunos casos, sólo se produce un agotamiento de los recursos naturales, con fuertes salidas de capital por concepto de regalías y dividendos.

Algunas investigaciones basadas en análisis de corte transversal entre países encontraron evidencia respecto a una correlación positiva entre IED y crecimiento, aunque los resultados están condicionados a que los países alcancen un umbral mínimo en algunas variables claves.<sup>45</sup> Otros estudios han encontrado algún tipo de causalidad “a la Granger” entre IED y crecimiento.<sup>46</sup>

En síntesis, la forma que adquiere el vínculo entre la IED y el crecimiento no es clara, ya que depende del tipo de IED y de las características particulares de los países receptores, las que pueden hacerlos más o menos propensos a incorporar los efectos potencialmente benéficos de la IED. De hecho, la experiencia de la región es que en el sector primario, y en particular en la minería, los encadenamientos han sido mínimos.<sup>47</sup> También es cierto que en muchos casos la falta de encadenamientos y la ausencia de investigación local son al menos en parte motivados

---

<sup>43</sup> Los encadenamientos podrían ser no sólo hacia atrás, hacia los proveedores de insumos, sino también hacia delante, suministrando algún tipo de insumo previamente inexistente. La productividad de las firmas locales podría aumentar al tener éstas acceso a nuevos insumos proporcionados por los proyectos de IED, lo cual constituiría una externalidad positiva de la IED sobre la economía receptora (Navaretti, Haaland y Venables, 2002).

<sup>44</sup> Para una discusión de la literatura al respecto ver Alfaro (2003).

<sup>45</sup> Entre estos se puede citar un umbral mínimo de PIB per cápita (Blomström et al., 1994), un umbral mínimo de desarrollo del capital humano (Borenztein et al., 1998), cierto grado de apertura comercial (Balasubramanyam et al., 1996) y cierto grado de desarrollo de los mercados financieros (Alfaro et al., 2004). Ver Hansen y Rand (2004) para una revisión de esta literatura.

<sup>46</sup> Ver Hansen y Rand (2004); a pesar que los resultados son muy heterogéneos entre países, dichos estudios encuentran que, en promedio, la IED tiene algún impacto positivo sobre el crecimiento.

<sup>47</sup> En algunos casos los efectos “derrame” pueden ser negativos, como fue el caso en la compra de YPF (empresa petrolera) por Repsol, donde se decidió trasladar el laboratorio de investigación de YPF de la Argentina a España (Katz, 2005).

por una débil capacidad de las firmas locales y la ausencia de capital humano.<sup>48</sup> La siguiente sección analiza la situación de América Latina en lo que respecta a los flujos de inversión extranjera que la región ha recibido en los últimos años.

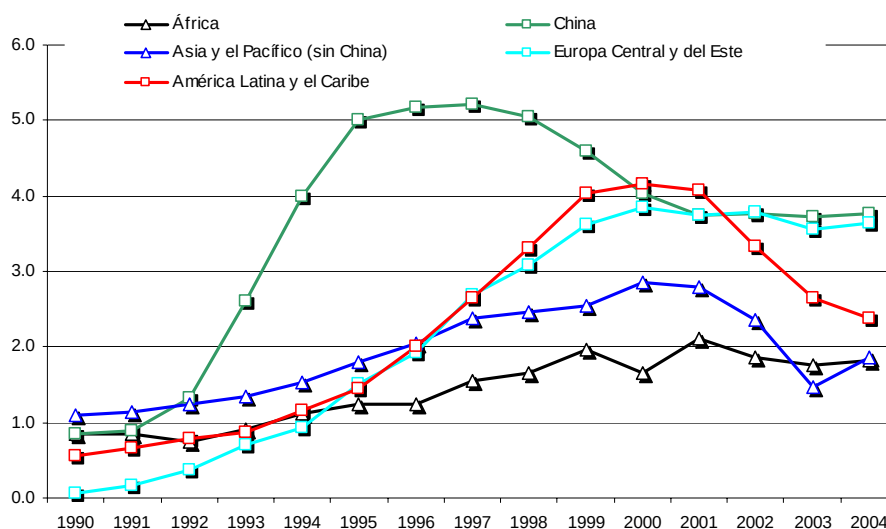
---

<sup>48</sup> Blomström y Kokko (2003) revisan una serie de estudios que examinan cómo características particulares de las firmas del país receptor de IED pueden ser un obstáculo para que éstas se beneficien de los efectos de derrame positivos de la IED.

### 4.3 Situación de la región

América Latina y el Caribe fue, después de China, la región que recibió más IED en relación a su producto desde mediados de los noventa, pero esa situación ha cambiado en esta década por la mayor importancia de Europa Central y del Este (Gráfico 13).

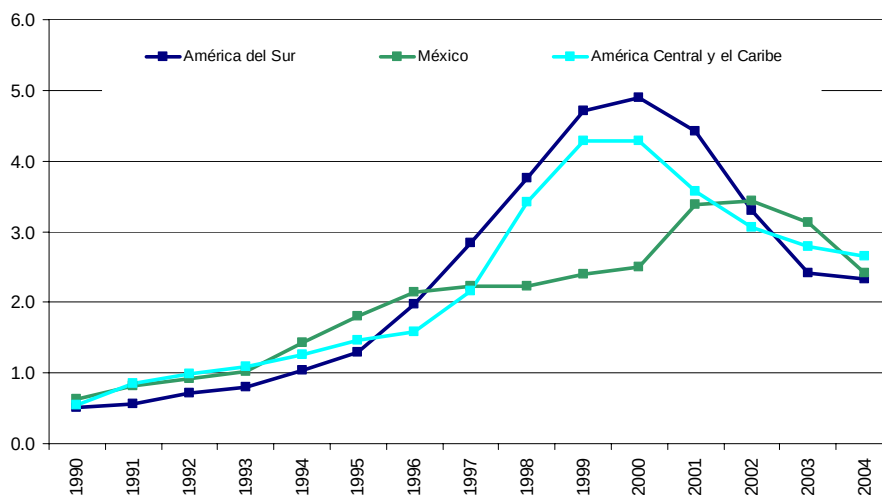
**Gráfico 13: Flujos de IED en relación al PIB**  
(en porcentajes)<sup>a</sup>



Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup>medias móviles de 3 años.

**Gráfico 14: Regiones de América Latina: Flujos de IED en relación al PIB**  
(en porcentajes)<sup>a</sup>

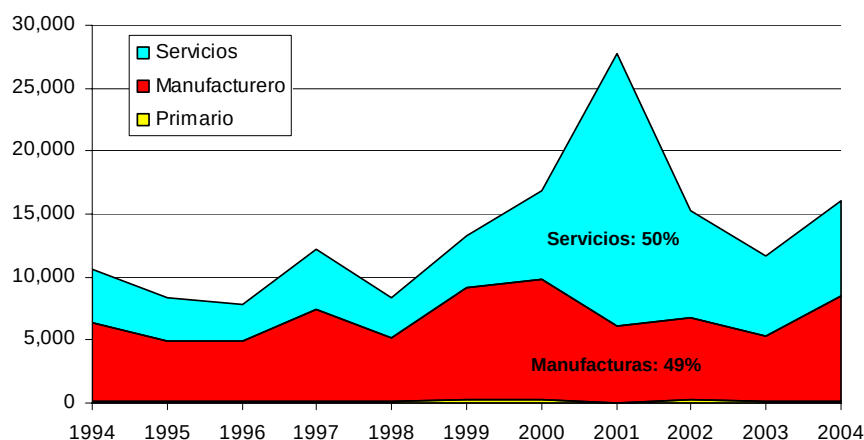


Fuente: CEPAL.

<sup>a</sup>medias móviles de 3 años

En México y la Cuenca del Caribe, la IED recibida fue proveniente principalmente de empresas estadounidenses interesadas en establecer parte de sus sistemas internacionales de producción integrada en el sector manufacturero (CEPAL 2005d). En México, el 49% de la IED recibida en los últimos diez años tuvo como destino el sector manufacturero (Gráfico 15).<sup>49</sup>

**Gráfico 15: México: IED por sector de destino  
(en millones de dólares)**



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

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

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

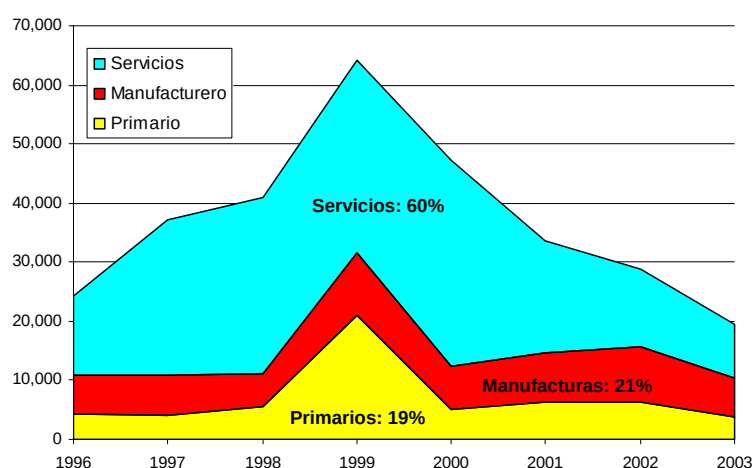
En América del Sur, en cambio, la mayor parte de la IED ha estado orientada a la búsqueda de mercados y ha sido, en general, procedente de empresas transnacionales europeas del sector de servicios, sector que recibió el 60% de la inversión entre 1996 y 2003 (Gráfico 16).<sup>50</sup> En esta subregión también se observa un gran volumen de inversión extranjera directa asociada a los recursos naturales, cuya participación en la IED alcanzó en el período analizado al 19% (CEPAL 2005d). La IED orientada hacia el sector manufacturero (alrededor del 21%) buscó en general posicionarse para aprovechar las ventajas derivadas de la integración regional, especialmente en lo que concierne al MERCOSUR. Una buena parte de la IED orientada a

<sup>49</sup> Excluyendo el año 2001, en el que hubo una compra muy importante en el sector financiero, la inversión en el sector manufacturero alcanzó al 56%.

<sup>50</sup> El porcentaje de la inversión en servicios aumenta a 67% si se excluye la Argentina, dado el peso de la venta en ese país de YPF a Repsol en 1999.

mercados tomó la forma de fusiones y adquisiciones (alrededor de un 55% del total), ya que fue impulsada por los procesos de privatización y desregulación que tuvieron lugar durante los noventa. Aunque estas corrientes lograron incrementar la competitividad sistémica de las economías al mejorar la infraestructura y los servicios de apoyo a la actividad exportadora, el impacto sobre la competitividad internacional ha sido menor y han surgido numerosos problemas relacionados con los marcos regulatorios y la competencia de los mercados en los que operan (CEPAL 2005d).

**Gráfico 16: América del Sur: IED por sector de destino**  
(en millones de dólares)<sup>a</sup>



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

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

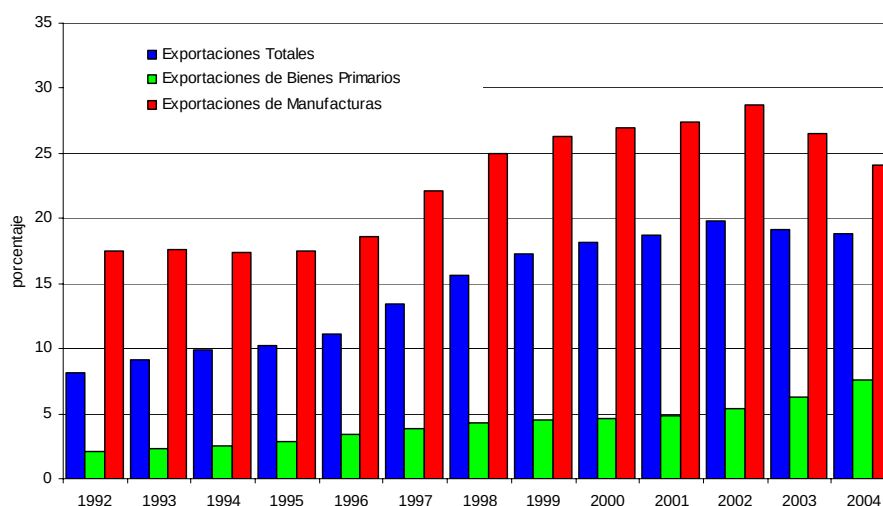
¿Qué es lo que puede decirse del impacto de la IED en las exportaciones? Si bien no hay datos que permitan una evaluación detallada, el Gráfico 17 muestra la evolución de las ventas de las empresas extranjeras más grandes respecto de las exportaciones totales de la región.<sup>51</sup> Tal como allí puede observarse, la evidencia es clara respecto del papel protagónico de estas empresas en la nueva dinámica exportadora de la región, la que se manifiesta en especial en el sector manufacturero, pero incluye igualmente a los bienes primarios. O sea, si bien más evidencia es necesaria, pareciera que en la región la mayor IED es parte de la explicación del mayor dinamismo exportador. Teniendo en cuenta que el mayor peso de las empresas transnacionales en las exportaciones se da no sólo en México sino también en Argentina, Brasil y Perú,<sup>52</sup> es difícil encontrar una explicación de por qué en los países en que la IED se ha dirigido en mayor proporción a los sectores de servicios ha habido un aumento considerable de las empresas multinacionales en las exportaciones totales. Una explicación parcial puede encontrarse en la fuerte desaceleración del crecimiento que experimentaron varios de estos países a partir de 1998. En ese contexto, a las empresas extranjeras con capacidad ociosa les fue más fácil que a las empresas nacionales buscar la alternativa del mercado externo como sustituto de la

<sup>51</sup> Incluye la importancia de las empresas extranjeras entre los principales doscientos exportadores.

<sup>52</sup> En todos estos casos la importancia de las empresas multinacionales seleccionadas en las exportaciones totales se ha, por lo menos, duplicado y representan más del 20% de las exportaciones.

debil demanda interna. La pregunta es si este “aprendizaje” ha generado hábitos permanentes, es decir, si las exportaciones desde los países de la región se convertirán en un objetivo de más largo plazo de estas empresas. Más investigación es necesaria para contestar esta pregunta, aunque ese parece ser el caso de algunas multinacionales establecidas en Brasil y, posiblemente, de algunas empresas automotrices de la Argentina.

**Gráfico 17: América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones de las Empresas Transnacionales en las exportaciones totales**



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

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

El grupo está compuesto por alrededor de 100 empresas para cada año.

Son promedios de 3 años móviles.

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

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

## 5. Políticas de desarrollo productivo

### 5.1 Introducción

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

Lo que sabemos con cierta certeza es que más y mejores exportaciones están correlacionadas con el crecimiento, y hay razones para pensar que la causalidad va de las exportaciones al crecimiento.<sup>53</sup> Por mejores exportaciones entendemos aquellas con mayor impacto sobre el crecimiento vía externalidades y encadenamientos con actividades locales. Esto seguramente deja un espacio para la política comercial, pero no hay duda de que los países exportan lo que producen y, por ende, la capacidad de la política comercial para aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones depende crucialmente de las características de la estructura productiva. A su vez, por las razones que se exponen más abajo, esta estructura depende de lo que hemos denominado políticas productivas (CEPAL, 2004a).

En un sentido amplio, una política económica para el crecimiento requiere acciones en distintos frentes, tales como la macroeconomía, el marco institucional, el desarrollo de la infraestructura e incentivos para el aumento del ahorro y la inversión. En el caso de América Latina, es necesario agregar mecanismos de cohesión social, ya que, por un lado, es la región más inequitativa del mundo y, por otro, la mala distribución del ingreso no sólo tiene implicancias desde el punto de vista ético, sino que, a diferencia de lo que se suponía tiempo atrás,<sup>54</sup> afecta negativamente al crecimiento.

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

Una buena gestión macroeconómica. En el desempeño reciente de América Latina se destaca la inestabilidad real de la región que ha acompañado al bajo crecimiento durante los últimos 25 años (Gráfico 18). Esta inestabilidad ha generado grandes costos en términos económicos y sociales (French-Davis, 2005b; CEPAL 2000 y 2004a). Por esto, al tradicional objetivo de un entorno macroeconómico que reduzca la volatilidad nominal (inflación), se suma

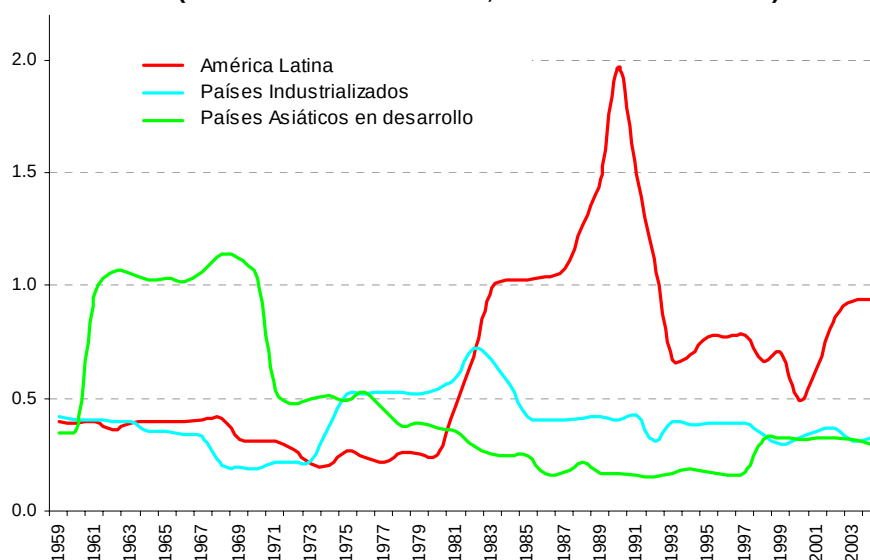
---

<sup>53</sup> Obviamente, economías que crecen más generan un contexto amistoso a la inversión y al crecimiento de las exportaciones.

<sup>54</sup> Véase Bourguignon, Ferreira y Walton (2005).

la necesidad de tornar menos volátiles a los procesos de crecimiento a través del uso de políticas contracíclicas. Asimismo, debe tenerse en cuenta que otra de las lecciones de las últimas décadas es que a esa volatilidad han contribuido tanto los desequilibrios del sector privado como los generados en el sector público.

**Gráfico 18: Volatilidad del crecimiento económico**  
(medias móviles decenales, coeficiente de variación)



Fuente: CEPAL.

Las políticas tendientes a reducir la volatilidad real deben incluir a la política fiscal, la monetaria y cambiaria, y la política financiera. La política fiscal debe ser contracíclica, a través de una programación basada en saldos fiscales estructurales en lugar de corrientes, y en la creación de fondos de estabilización que permitan contrarrestar la volatilidad de los precios de los recursos naturales de exportación.<sup>55</sup>

Por su parte, la política monetaria debe incluir encajes contracíclicos y un tipo de cambio flexible asociado al objetivo inflacionario. Aquí es necesario evitar ser demasiado ambicioso en términos del ritmo de reducción de la inflación, al menos cuando ésta es de un dígito,<sup>56</sup> y tener en cuenta que la “banda de inflación” está para utilizarse en caso de *shocks* de oferta. Asimismo, debe tenerse en cuenta que parte de la volatilidad real está asociada a una excesiva variación del

<sup>55</sup> El balance estructural debe diseñarse teniendo en cuenta que es necesario que el sector público contribuya a aumentar el ahorro de la economía. En lo que hace a los fondos de estabilización, su implementación es más sencilla cuando el principal productor del recurso natural exportado es el sector público. La región tiene alguna experiencia en la materia (Jiménez, 2005). En el caso en que el principal exportador sea el sector privado, el problema es más complejo, pero, sin eliminar totalmente los estímulos de precios, podría pensarse en impuestos y reembolsos variables de acuerdo al precio internacional, aunque las restricciones impuestas por la OMC no son menores.

<sup>56</sup> Chile tuvo una tasa de inflación de un dígito (8,2%) recién en 1995 y por debajo de 3% sólo en el 2002.



tipo de cambio real, con su impacto negativo en el comercio<sup>57</sup> y, en particular, la inversión, sobre todo en bienes transables.<sup>58</sup> Las dificultades asociadas a reducir la volatilidad del tipo de cambio en una región expuesta a fuertes *shocks* externos no son menores, pero es evidente que una excesiva apreciación conspira contra la necesaria inserción en el mundo y, especialmente, contra la diversificación de las exportaciones. Por lo tanto, la política económica, y en particular los bancos centrales, deberán tener como “un segundo objetivo” el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo. Para ello, las herramientas deben ir desde intervenciones directas y acciones de “disuasión” del Banco Central hasta el control al ingreso de capitales de corto plazo cuando sea relevante (Ocampo, 2004 y CEPAL 2004a). Desde ya, políticas monetarias más activas para intentar sostener el tipo de cambio real requieren como contraparte una mayor disciplina fiscal.

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

Dicho sea de paso, la región enfrenta en la actualidad, y posiblemente la tendencia se mantendrá en los próximos años, una tendencia a la apreciación cambiaria cuyas raíces son distintas a las que debió enfrentar durante los noventa. Durante esta década, las fuerzas detrás de la apreciación son y serán mejores términos de intercambio en el sur del continente y en los países petroleros, en general, y las remesas en América Central y México. Estas tendencias imponen un desafío importante a la política económica, entre otras cosas, porque con tipos de cambio apreciados va a ser mucho más difícil lograr una mayor diversificación de las exportaciones. Sin embargo, la nota positiva es que hay mayores recursos y que, por lo tanto, hay posibilidades de utilizar parte de los mismos para aumentar la productividad de la economía, aunque este proceso no es automático.

Finalmente, la política financiera debe orientarse a reducir la vulnerabilidad y asegurar el acceso al crédito a tasas y plazos razonables, para lo que se requiere mejorar la regulación

---

<sup>57</sup> Este vínculo entre volatilidad del tipo de cambio real y flujos de comercio, si bien intuitivo, no está claramente sustentado por resultados empíricos concluyentes. En este sentido, McKenzie (1999) revisa una larga lista de trabajos empíricos y concluye que éstos no han encontrado una relación significativa entre volatilidad y comercio o, en casos en que resultó significativa, ésta no fue sistemática en una dirección u otra. Wei *et.al* (2004) realizan un estudio comprehensivo, pero de todas formas tampoco encuentran una relación sistemáticamente negativa y robusta. Sin embargo hay varios trabajos del BID (Giordano y Monteagudo, 2002; Estevadeordal, Frantz y Sáez, 2001), y de la CEPAL (1998) que muestran la existencia de un efecto negativo de la volatilidad del tipo de cambio sobre las exportaciones en el caso de los países en desarrollo. Entre otros motivos, es razonable pensar que el efecto de la volatilidad del tipo de cambio sobre el comercio debe ser mayor en países en desarrollo, donde hay menores posibilidades de coberturas en los mercados de cambio.

<sup>58</sup> Las ganancias en sectores transables son más sensibles a variaciones del TCR, ya que precios y costos se mueven en direcciones opuestas en este sector. Una apreciación real implica un menor precio relativo de Transables sobre No Transables, el cual generalmente se acompaña de salarios crecientes. Lo inverso sucede con una depreciación real. En el sector No Transable, sin embargo, tiende a existir una correlación positiva entre movimientos de precios y costos, lo cual hace que las ganancias sean más estables frente a movimientos del TCR (Hausmann, Rodríguez y Rodrik, 2005).

prudencial, aumentar la profundidad del sistema financiero y desincentivar la dolarización, el descalce de monedas y un excesivo descalce de plazos.

## **5.2 Mejorar los patrones de inserción externa**

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

El éxito de una estrategia exportadora depende de la posibilidad de acceder a los mercados, especialmente a los de alto consumo. En el intento de evitar políticas proteccionistas, en especial del mundo desarrollado, y de obtener ventajas relativas a otros competidores, al menos en el corto plazo, el mundo ha presenciado durante la última década un aumento sin precedentes en la suscripción de acuerdos preferenciales de carácter bilateral y plurilateral.<sup>59</sup> Los escasos avances en la ronda multilateral de comercio han dado un nuevo impulso a la negociación de estos acuerdos. Esta estrategia puede dar frutos a corto plazo, sobre todo para aquellos países que se adelanten al resto en la obtención de preferencias comerciales, pero estas preferencias desaparecen paulatinamente con el aumento de estos acuerdos. En el largo plazo hay dos elementos que permanecen: a) un aumento considerable de los costos administrativos del comercio, que en algunos casos puede ser superior a la reducción de aranceles; y b) avances sustanciales en la agenda de los países desarrollados (propiedad intelectual, inversión extranjera, compras gubernamentales y servicios), sin ninguna concesión en temas agrícolas.

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

En este contexto, es conveniente introducir medidas transitorias que favorezcan la exportación de rubros no tradicionales y los destinados a nuevos mercados, como por ejemplo, un reintegro especial para la exportación de nuevos productos o a nuevos mercados por un tiempo determinado.<sup>60</sup> Alternativamente, para ayudar en esa exploración, puede pensarse en agencias especializadas para el descubrimiento y promoción de nuevos mercados, el apoyo para ferias y viajes de negocios e inversiones en el exterior que respalden el esfuerzo exportador,

---

<sup>59</sup> Como prueba de ello, en 1991 el 6% de las exportaciones regionales se realizaba dentro del marco de acuerdos preferenciales; en 2004, ese valor llega al 61% (CEPAL, 2005b).

<sup>60</sup> Una política similar fue utilizada por Chile durante un período de tiempo, pero debió ser abandonada ante las demandas de la OMC.

facilitando la participación en cadenas de comercialización o mediante operaciones conjuntas con empresas en los mercados de destino. De lo que se trata es de reducir los costos de entrada, luego de lo cual no hay motivos para seguir subsidiando.<sup>61</sup>

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

### **5.3 Políticas tendientes a nivelar el campo de juego**

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

La productividad media resulta de una combinación lineal de las productividades de los sectores formal e informal. En este último, el trabajo opera con rendimientos decrecientes debido a que hay otros factores de producción (capital físico y humano) que deben considerarse como fijos por las restricciones al acceso que tienen las unidades productivas informales. Por consiguiente, una dinámica que lleve a un incremento sostenido de la proporción del empleo total absorbida por el sector informal provoca una caída monotónica de la productividad media de la economía. En cambio, el sector formal opera con retornos crecientes a escala por diversas razones: cambio tecnológico incorporado en equipos, mejores prácticas logísticas y organizativas, y acumulación de capital humano mediante procesos de educación y formación o a través del aprendizaje en el trabajo. Por lo tanto, una dinámica de incremento sostenido de la informalidad como la que se ha venido produciendo en Latinoamérica, provoca la caída de la productividad media de la economía.<sup>62</sup> En otras palabras, la heterogeneidad en la región no es una manifestación del proceso de crecimiento sino una traba creciente al mismo; en particular, porque los “actores informales” tienden a repetirse a través del tiempo, generando una elevada proporción de la población que cada vez más tiene dificultades para aprovechar las ventajas del crecimiento económico e incorporarse al proceso productivo. En ese contexto, es posible

---

<sup>61</sup> Reducir los costos de entrada no excluye la necesidad de otros incentivos, como los tendientes a evitar el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria y de facilitar el acceso al financiamiento y al seguro de exportación para las pequeñas y medianas empresas que no pueden acceder a los mercados internacionales de capital.

<sup>62</sup> La informalidad laboral pasó del 30% en 1980 al 47% en 2003 (CEPAL, 2005b).

observar fuertes incrementos de la productividad en sectores líderes, junto con un aumento del desempleo y de la informalidad, lo que lleva a un lento crecimiento de la productividad total.

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

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

Estas políticas deberían estar articuladas en torno a tres grandes estrategias que son la *inclusión*, la *modernización* y la *densificación* (CEPAL, 2004a). Es necesario, en primer lugar, incorporar a los mercados formales al mayor número de empresas. Se trata de una estrategia clave en una región donde la economía informal representa en promedio un 42% del Producto Nacional Bruto.<sup>63</sup> Las políticas que conforman esta estrategia son de cobertura amplia y contemplan, en primer lugar, medidas destinadas a la reducción del costo de inicio de una empresa formal y la simplificación de los trámites y procedimientos necesarios. En América Latina, el costo de inicio de una empresa formal (en términos del PNB per cápita) es 8 veces superior al de los países de altos ingresos de la OECD, el número de procedimientos necesarios es el doble y el número de días que demanda el proceso es el triple.<sup>64</sup> Pero no solamente estas dificultades influyen en la formalización de las pequeñas empresas. Una vez formalizadas, las firmas serán exigidas del pago de impuestos, contribuciones a la seguridad social y serán, con mayor probabilidad, sujeto de inspecciones referentes al cumplimiento de la regulación propia del ramo de actividad en que se desenvuelven. A su vez, como contrapartida, la formalización les reporta pocos beneficios (Michelin y Vera, 2005). Por ello, en este sentido, la política debería apuntar a la reducción de la carga tributaria que afecta a las pequeñas empresas, reducir los requerimientos administrativos, así como generar beneficios que compensen los costos de la formalización (por ejemplo, facilitar el acceso al crédito en condiciones convenientes e implementar programas de capacitación).

---

<sup>63</sup> Las empresas informales tienden a ser de menor tamaño y poseen un espectro de vinculaciones comerciales reducido, ya que buscan no llamar la atención de las autoridades y reguladores. Esta escala limitada implica, a su vez, el no aprovechamiento de las mejores prácticas tecnológicas y del negocio, ya que operan con condicionantes al momento de decidir crecer o ampliar actividades (como ser la necesidad de formalizar lo actuado con anterioridad y los vínculos con proveedores) (Michelin y Vera, 2005). Por lo tanto, informalidad y pequeña escala se refuerzan en un círculo que resta dinamismo a la inversión, disminuyendo con ello el nivel de productividad del trabajo empleado.

<sup>64</sup> Según datos de la base Doing Business del Banco Mundial, en América Latina (19 países), el costo de inicio de una empresa formal (de tipo S.A.) es del 66% del PNB per cápita, mientras que en los países de altos ingresos de OECD es de tan sólo el 8%. Por otra parte, el número de procedimientos es 12, para los cuales se requieren 75 días de trámites en promedio. Esto contrasta con 6 procedimientos y 25 días en los países de altos ingresos de OECD.

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

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

#### **5.4 El papel de políticas productivas en economías abiertas**

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

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

Sin embargo, el conocimiento técnico en gran parte no puede ser transferido a través de la mera adquisición del *know how* o de la compra de los bienes de capital en los cuales está incorporado sino que se trata, muchas veces, de un saber tácito no codificable y no plenamente comunicable. Incluso, para dominar una tecnología madura, previamente desarrollada en otra localización geográfica, se debe invertir en conocimiento y organización; para lograr el manejo óptimo de los nuevos equipos e instalaciones se requiere adquirir una base de conocimientos

tanto formales como empíricos que le permitan a la firma adoptante descender por su curva de costos a medida que va ganando en economías de aprendizaje.

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

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

El papel de las políticas productivas es el de ayudar a crear las condiciones para desarrollar el proceso de innovación, definido ampliamente, y avanzar en la complementariedad de la estructura productiva. La idea subyacente es que este proceso está mediatizado por fallas de mercado que debilitan el proceso de creación de nuevas actividades. Estas fallas de mercado pueden resumirse en problemas de información y coordinación (Rodrik, 2004). Dada una determinada estructura de precios relativos, el descubrimiento de nuevas actividades en los países en desarrollo es un proceso complejo, en especial si la capacidad de “innovar” descubriendo nuevas actividades o procesos no puede ser apropiada por el innovador. Ello se explica porque, a diferencia del mundo desarrollado, la innovación en los países en desarrollo está muchas veces más relacionada al proceso de *adoptar* y *adaptar* nuevas tecnologías o formas de comercialización que a *crear* nuevas tecnologías o procesos. Por lo tanto, en los países en desarrollo la innovación (definida en un sentido amplio) está básicamente relacionada con la inversión (Ocampo 2003), pero al no ser el “descubrimiento” totalmente apropiable, dada la imposibilidad de patentarlo, la aparición de nuevas actividades o procesos es menor a lo socialmente óptimo (Hausmann y Rodrik, 2002).

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

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

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

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

A nivel microeconómico es difícil determinar el efecto de las políticas productivas. En particular, en América Latina y el Caribe no hay evaluaciones del impacto de programas específicos, por lo que las consideraciones tienen finalmente que ver con los resultados en términos de crecimiento o éxito relativo de una cierta actividad para competir en los mercados internacionales. Por ejemplo, el programa de desarrollo de aviones en Brasil (EMBRAER) ha tenido un considerable éxito si se lo mide en términos de competitividad actual y de las externalidades tecnológicas que ha generado.<sup>65</sup> Sin embargo, todavía falta una evaluación integral del programa. Asimismo, es posible detectar programas que no parecen haber tenido los beneficios esperados, pero la duda es si ello tiene que ver con el diseño del programa, con la selección de la actividad o el sector, o si, simplemente, los resultados negativos son consecuencia de la falta de continuidad de los programas, un tema recurrente en la región. Desgraciadamente

---

<sup>65</sup> Las exportaciones en el 2004 llegaron a US\$ 3.348 millones.

la falta de continuidad no es resultado de una mala evaluación, sino de ausencia de una estrategia de desarrollo que vaya más allá de los gobiernos de turno, algo que constituye otro elemento distintivo de la región respecto a varios de los casos exitosos de Asia.

Comparando la experiencia de Asia y América Latina se ha argumentado que la gran diferencia entre ambas regiones en términos de políticas productivas es que, mientras en Asia la política industrial privilegió la inserción en los mercados internacionales, en América Latina se puso más énfasis en la sustitución de importaciones. Sin embargo, las economías de Asia pasaron por un período de sustitución de importaciones que fue incentivada por la existencia de altas barreras al comercio en varios sectores. Por lo tanto, más preciso sería decir que América Latina no hizo a tiempo la transición entre la sustitución de importaciones y la inserción internacional, con lo cual se quedó con una estructura industrial en la que la falta de competencia internacional demoró el avance tecnológico.<sup>66</sup> Cuando las economías se abrieron a la competencia internacional, lo hicieron de forma abrupta y sin mecanismos adecuados para la reestructuración productiva. Ello determinó que hubiera mas “destrucción” que “creación”, por lo que el proceso de industrialización quedó trunco.

La falta de una adecuada estrategia de transición hacia una economía más integrada al mundo se explica por la ausencia de un Estado que, además de incentivos, exigiera resultados a los receptores de esos incentivos.<sup>67</sup> Esta es, posiblemente, la diferencia más importante entre las experiencias de Asia y América Latina en la implementación de políticas productivas; mientras que en Asia hubo “zanahorias y palos” en América Latina no hubo criterios de performance y, por lo tanto, no hubo sanción para los ineficientes (Amsden, 1989; Rodrick, 2004). Relacionado con el punto precedente, mientras que la competencia en los mercados internacionales era una vara con la cual medir el éxito de los incentivos, la ausencia de esa competencia hacía muy difícil, y por momentos imposible, evaluar los éxitos y fracasos de la estrategia en América Latina.

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

---

<sup>66</sup> Véase, al respecto, Fainzylber (1990).

<sup>67</sup> Las razones de ello posiblemente tengan que ver con un Estado crecientemente condicionado por los intereses de algunos sectores rentísticos asociados al proceso de sustitución.



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

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

En lo que hace a la discusión de sectores o actividades, se ha argumentado que es mejor incentivar actividades que sectores (Rodrick, 2004). Por cierto, la distinción no es siempre evidente y, por otra parte, las experiencias exitosas que conocemos tienen más que ver con el incentivo a sectores que a actividades.<sup>68</sup> Sin embargo, el concepto de actividades se aplica adecuadamente en tres áreas: innovación, formación profesional y exportaciones. El caso de la exportación es uno de los más evidentes, porque de lo que se trata es de incentivar la diversificación de productos y mercados. Como se mencionó previamente, se trata de poner énfasis en ayudar al “exportador innovador” a buscar nuevos mercados o a colocar nuevos productos. Casi por definición quedan excluidos los productos primarios que podemos considerar como “*commodities*”. Una ventaja de incentivar estas actividades es que el beneficiario es alguien que puede competir en los mercados internacionales, por lo que aun las “equivocaciones” no implican un subsidio a los ineficientes. La educación, en general, debe ser entendida como una actividad que genera mejoras de rentabilidad en varios sectores y, si bien cuando avanzamos en la formación profesional se debieran introducir factores de oferta, es decir, en un contexto de escasez de recursos se debiera seleccionar en qué actividades el Estado debe poner más recursos, ello no implica la preselección de sectores.

El tema es menos evidente en la investigación y desarrollo. En el mundo desarrollado alrededor del 70% de los gastos en la actividad lo realiza el sector privado, aunque en muchos casos con estímulos del sector público. En la medida en que los incentivos del sector público se

---

<sup>68</sup> El salmón, la madera y las frutas en Chile (Agosin, 1999), los aviones en Brasil y muchos sectores en Asia, como por ejemplo, la industria automotriz en Japón y Corea.

distribuyan sólo con un criterio de demanda, se estaría privilegiando las actividades (innovación) y no los sectores. Aunque esta es la tendencia en los países desarrollados, en especial los de ingreso medio, cabe preguntarse si ello tiene sentido en el mundo en desarrollo, donde los precios relativos no dan las señales correctas y, por ende, es más difícil descubrir nuevas actividades. En nuestra opinión, los gastos en el mundo en desarrollo debieran tener un componente de oferta mayor que el mundo desarrollado, aunque seguramente menor que en la actualidad, donde en algunos casos alrededor de un 80% del gasto en I&D es realizado por universidades y el sector público.<sup>69</sup> Ello implica, en la mayoría de los casos, tener criterios de selección de qué actividades y, en muchos casos, qué sectores se desea promover. Ello no implica que no se puedan utilizar criterios de demanda, una vez que se han acotado los sectores o actividades a promover.

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

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

En principio, la estrategia de desarrollo productivo debe basarse en una combinación de políticas horizontales y políticas selectivas. Las primeras están destinadas a mejorar el acceso a la información, al crédito y a la tecnología, y se dirigen al conjunto de las empresas. En general, es necesario introducir un cambio de enfoque en la instrumentación de las políticas, que podría resumirse en la necesidad de pasar de “facilitar el acceso” a “promover la articulación”. La visión tradicional en relación con las políticas productivas ponía el acento casi exclusivamente en la oferta de instrumentos y procuraba contrarrestar fallas de mercado. Esta estrategia se agotaba, en general, en esfuerzos aislados con escaso impacto en el tejido productivo. Superar estas deficiencias requiere poner el acento en la articulación, no sólo entre la oferta y la demanda

---

<sup>69</sup> Para América Latina véase CEPAL (2004a), donde se discute el tema y hay información sobre la distribución del gasto en I&D entre sector público y privado.

de instrumentos de apoyo, sino también entre los diferentes estamentos del sector público que forman parte de la oferta y de las empresas beneficiarias que componen la demanda. La experiencia muestra que estas políticas son menos costosas, exigen la interacción con el sector privado y reducen los problemas de coordinación que se mencionaron previamente (CEPAL, 2004a).

Las políticas selectivas, por el contrario, están dirigidas a actividades o sectores particulares que se conciben como estratégicos para el desarrollo, ya sea por su dinamismo y potencial exportador, por su capacidad de adaptar, generar y difundir innovaciones o por la intensidad de sus articulaciones con el resto del aparato productivo, entre otras razones.<sup>70</sup> Es natural pensar que, dado el importante papel que juegan las exportaciones en el crecimiento cuando éstas cuentan con un importante valor agregado local, un área a la que debieran orientarse las políticas selectivas debería ser la de agregar valor a las actividades de exportación. Una de las ventajas de este criterio es que la calidad del producto es evaluado directa o indirectamente por los mercados internacionales; la otra es que, en principio, debiera existir una demanda muy dinámica para el nuevo producto.<sup>71</sup> A diferencia del período de sustitución de importaciones, los encadenamientos no deben pensarse necesariamente “hacia adelante”. Es necesario pensar en posibilidades de encadenamientos “hacia atrás” o “hacia el costado”. Ejemplo de ello es el desarrollo de proveedores asociados a una actividad de exportación, sean recursos naturales o bienes manufacturados, o la investigación para descubrir productos o procesos que puedan ser patentados. Ejemplo de lo primero es el desarrollo de *clusters* industriales y de servicios destinados a apoyar la explotación de los recursos naturales en varios países de la región (Katz, 2005 y CEPAL 2005c);<sup>72</sup> ejemplo de lo segundo es la investigación de Noruega en el salmón o de Australia en la minería. En esta área, y teniendo en cuenta las ventajas comparativas de la región en la producción de alimentos, la biotecnología debiera ser una actividad a impulsar.

En otras palabras, en países con recursos naturales abundantes no tiene sentido ignorar estas ventajas, sino partir de las mismas para generar ventajas comparativas dinámicas mediante la creación de nuevas actividades productivas relacionadas con estos sectores. Por otra parte, la posibilidad de diversificarse a bienes (y exportaciones) de alta tecnología no parece una opción abierta a los países de la región, en especial teniendo en cuenta las fuerzas de la aglomeración que están presentes en Estados Unidos, Europa y Asia. Obviamente, estamos hablando de una diversificación que implique algo más que una armaduría de bienes sofisticados, pero sin la capacidad de producir las partes mas valiosas.

El énfasis en estas actividades de exportación indirecta no excluye la posibilidad de incursionar selectivamente en iniciativas destinadas a crear sectores nuevos, no necesariamente cercanos a las ventajas comparativas de la región, al menos desde el punto de vista estático, tal como puede ser el caso de la informática en Costa Rica o la producción de aviones en Brasil. Un

---

<sup>70</sup> Un enfoque clásico de esta cuestión puede encontrarse en Prebisch (1964).

<sup>71</sup> Los “*clusters*” o complejos productivos de los países del norte de Europa alrededor de los recursos naturales son un ejemplo de ello.

<sup>72</sup> Impulsar el desarrollo de *clusters* industriales y de servicios destinados a apoyar la explotación de recursos naturales abre la oportunidad de esfuerzos conjuntos entre municipalidades, universidades regionales, centros de investigación y pequeñas empresas familiares.

ejemplo reciente sería la producción de *software* en algunos países, como Argentina y Uruguay. Esta actividad comenzó alrededor del año 2000 en ambos países y recibió incentivos como la reducción de los impuestos al trabajo en Argentina, y la exoneración del impuesto a la renta de industria y comercio, en el caso de Uruguay. Pocos años más tarde, las exportaciones están en continuo aumento y sumaron en el 2004 U\$S 200 millones y U\$S 80 millones en Argentina y Uruguay, respectivamente.

## **6. Recomendaciones de política**

Si bien no es posible determinar una agenda única de políticas para la región, ya que esta dependerá, en cada caso, de las restricciones impuestas por los tamaños de los mercados nacionales, las capacidades acumuladas en los distintos países y el desarrollo institucional, es posible establecer ciertos principios generales:

1. El objetivo debe ser una mayor integración al mundo.
2. Dados los escasos recursos disponibles es necesario focalizar el esfuerzo, por lo que debe instrumentarse una mezcla de políticas horizontales y selectivas.
3. Las políticas selectivas deben incentivar nuevas actividades con potenciales dinamizadores sobre la estructura productiva; en particular, se debe estimular el agregar valor a las actividades de exportación.
4. El mantenimiento de un tipo de cambio estable y “competitivo” es clave para el descubrimiento de nuevos bienes, procesos o mercados en las actividades productoras de bienes comercializables.
5. Si bien el liderazgo en el establecimiento de estrategias debe ser del sector público, la definición de políticas específicas debe hacerse con una gran interacción con el sector privado.
6. Los incentivos deben estar acotados en el tiempo y deben tener como contrapartida criterios de *performance*.
7. Se debe fomentar la innovación en un sentido amplio, por lo que la información sobre tecnologías y la capacitación general debe ser tan, o en algunos casos más, importantes que la inversión en investigación y desarrollo.
8. La formación de capital humano es un requisito indispensable en cualquier política de desarrollo y, en particular, en una estrategia destinada a aumentar los encadenamientos de los sectores exportadores y de la IED.
9. La política de atracción a la inversión extranjera debe basarse en reglas claras y no en incentivos particulares, con excepción de aquellas actividades que se prevee que pueden generar externalidades positivas, vía innovación y encadenamientos productivos.
10. Es necesario desarrollar una institucionalidad de las políticas productivas cuyos principios debieran ser: transparencia, evaluación, coordinación dentro del sector público y continuidad de los funcionarios dedicados a la formulación de políticas y a la articulación con el sector privado.

11. La implementación de políticas productivas depende de la capacidad institucional de diseñarlas y evaluarlas, por lo que su aplicación puede variar considerablemente entre países.
12. Deben implementarse políticas horizontales que favorezcan la disminución de la informalidad.
13. Deben aplicarse políticas que corrijan las fallas del mercado a las que están expuestas las pequeñas y medianas empresas, evitando operaciones generalizadas de rescate de las mismas. Estas políticas serán más efectivas en la medida en que favorezcan la articulación del sector privado, ya sea mediante asociación de empresas por regiones o por actividad.

## Referencias bibliográficas

- Agosin, M. (2005), "Trade and growth: Why Asia grows faster than Latin America", trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (1999). "Trade and growth in Chile: Past performance and future prospects", Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Aizenman, J. e I. Noy (2005), "FDI and trade – Two way linkages?", *NBER Working Paper* #11403.
- Alesina, A., E. Spolaore y R. Wacziarg (2000), "Economic integration and political disintegration", *American Economic Review* 90 (5), pp.1276-96.
- Alfaro L. (2003), "Foreign direct investment and growth: Does the sector matter?", Harvard Business School, Boston. Disponible en:  
<http://www.people.hbs.edu/lalfaro/fdisectorial.pdf>
- Amsden, A. H. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford University Press, New York y Oxford.
- Banco Mundial (2002), *From Natural Resources to the Knowledge Economy*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, D.C.
- Banco Mundial, Base de Datos "Doing Business" <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness/>
- Bittencourt, G. y R. Domingo (2002), "Los determinantes de la IED y el impacto del Mercosur", Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.
- Blomström y Kokko (2003), "The economics of foreign direct investment incentives", *NBER Working Paper* #9489.
- Bosch, M., Lederman, D. y W. F. Maloney (2005), "Patenting and Research and Development: A Global View", World Bank Policy Research Paper 3739.
- Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira, y M. Walton (2005), "Is greater equity necessary for higher long-term growth in Latin America?", trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.

- Braun, O. (1974), “La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina”, *Desarrollo Económico* N° 54, julio-septiembre, pp. 399-404.
- CEPAL (2005a), “*Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*”, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005b), “Desarrollo productivo en economías abiertas: Resumen”, preparado para el *Seminario Mesa Redonda CEPAL-FMI*, 29 de mayo de 2005.
- \_\_\_\_\_ (2005c), *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, Libros de la CEPAL No. 88, Martine Driven (comp.), Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2005d). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: 2004*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe: 2003*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2004c), *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998), *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (1990), *Transformación productiva con equidad*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Chami Batista, J. (2004), “Latin American export specialization in resource-based products: Implications for growth”, en *The Developing Economies*, vol. 42, No. 3, Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization, disponible en: [http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol42.html#42\\_3](http://www.ide.go.jp/English/Publish/De/vol42.html#42_3)
- Diamand, M. (1972), “La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio”, *Desarrollo Económico* N° 45, vol. 12.
- Easterly, W. (2001), *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*, Cambridge, The MIT Press.
- Estevadeordal, A., B. Frantz y R. Sáez (2001), “Exchange rate volatility and international trade in developing countries”, INTAL-ITD Working Paper.

- Fajnzylber, F. (1990), *Industrialization in Latin America: From the “Black Box” to the “Empty Box”*, Cuadernos de la CEPAL No. 60, CEPAL, Naciones Unidas.
- Ffrench-Davis, R. (2005a), “*Reformas para América Latina: Después del Fundamentalismo Neoliberal*”, Siglo XXI, Buenos Aires y México DF, (en prensa).
- \_\_\_\_\_ (2005b), *Crecimiento Esquivo y Volatilidad Financiera*, CEPAL.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1997), paper del FMI.
- Frankel, J.A. y D. Romer (1999), “Does trade cause growth?”, *American Economic Review* 89 (3), pp. 379-99.
- Giordano, P. y J. Monteagudo (2002), “Exchange rate instability, trade and regional integration”, Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- Hansen, H. y J. Rand (2004), *On the Causal Links between FDI and Growth in Developing Countries*, Institute of Economics, University of Copenhagen Development Economics Research Group (DERG). Disponible en: <http://www.econ.ku.dk/wpa/pink/2004/0430.pdf>
- Harrison, A. y G. Hanson (1999), “Who gains from trade reform? Some remaining puzzles”, *Journal of Development Economics* 59 (1), pp. 125-54.
- Hausmann R., A. Rodríguez-Clare y D. Rodrik (2005), “Towards a strategy for economic growth in Uruguay”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Hausmann, R., L. Pritchett y D. Rodrik (2004), “Growth accelerations”, *NBER Working Paper* No. 10566.
- Hausmann, R. y D. Rodrik (2002), *Economic Development as Self-discovery*, version revisada en 2003, disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/selfdisc.pdf>
- Jiménez, J.P. (2005), “Política fiscal en países exportadores de productos no renovables”, CEPAL, Naciones Unidas, en proceso.
- Katz, J. (2005), “Market-oriented reforms, cycles of destruction and creation of production capacity and the building up of domestic technological capabilities”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- Kokko, A. (2002), *Export-led growth in East Asia: Lessons for Europe’s Transition Economies*, disponible en: <http://ideas.repec.org/p/hhs/eijswp/0142.html>
- Kaplinsky, R. (2005), “Revisiting the revisited terms of trade: will China make a difference?”, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Universidad de Sussex.



- Krueger, A. (1995), "Policy lessons from development experience since the Second World War", en *Handbook of Development Economics*, Volumen 3B, Behrman, Srinivasan Editores, pp. 2497-2546.
- Lall, S., M. Albaladejo y M. M Moreira (2004), "Latin American industrial competitiveness and the challenge of globalization", Occasional Paper-SITI-05, Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank, INTAL-ITD, Washington, D.C.
- Lederman, D., William F. Maloney y L. Servén (2005), *Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean*, Banco Mundial.
- Lederman, D. y William F. Maloney (2003), "Trade structure and growth", paper del Banco Mundial No. 3025.
- Levy-Yeyati, E., E. Stein y C. Daude (2002), "Regional integration and the location of FDI", Integration and Regional Programs Department, IDB, Washington, D.C. Documento de apoyo para el seminario *Looking Beyond Our Borders: Opportunities and Challenges of the New Regionalism*, Fortaleza, Brazil, 11 de marzo de 2002.
- Lim, Ewe-Ghee (2001), "Determinants of, and the relation between, foreign direct investment and growth: A summary of the recent literature", paper del FMI No. WP/01/175.
- Mallon, R. y Juan Sourrouille (1973), *La Política Económica en una Sociedad Conflictiva. El Caso Argentino*, Amorrutu Editores.
- Manzano, O. y R. Rigobon (2001), "Resource curse or debt overhang", *NBER Working Paper* No. 8390.
- McKenzie, M. D. (1999), "Exchange rate, volatility and trade", *Journal of Economic Surveys*, vol. 13, No.1.
- Michelin, G. y C. Vera (2005), "Costos de iniciar una empresa en Uruguay", documento de trabajo del Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Montevideo, Uruguay.
- Navaretti, G., J. Haaland y A. Venables, (2002), "Multinational Corporations and Global Production Networks: The implications for trade policy", documento preparado para la Comisión Europea, Directorate General for Trade. Disponible en: [http://www.cepr.org/pubs/fdi\\_report.pdf](http://www.cepr.org/pubs/fdi_report.pdf)
- Ocampo J.A. (2004), "Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world", publicado en Amitava Dutt y Jaime Ros (eds.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honour of Lance Taylor*, Aldershot, UK, Edward Elgar.

- \_\_\_\_\_ (2003), “Structural dynamics and economic growth in developing countries”, publicado en *Más allá de las Reformas: Dinámica Estructural y Vulnerabilidad Macroeconómica*, CEPAL, 2005.
- Ocampo J.A. y M.A. Parra (2005), “Explaining the dual divergence: Successes and collapses in the developing world since 1980”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2003), “Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX”, *Revista de la CEPAL* N° 79.
- OECD (2002), *Foreign Direct Investment for Development: Maximising Benefits, Minimising Costs*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Open Markets Matter, The Benefits of Trade and Investment Liberalisation*, disponible en:  
<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?sf1=identifiers&st1=221998011P1>
- Perry, G. y W. Malloney (2005), “Towards an efficient innovation policy in LAC”, trabajo presentado en el seminario *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America*, 1 y 2 de septiembre de 2005, CEPAL, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1964), *Nueva política comercial para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Ramos, J. (2000), “Policy directions for the new economic model in Latin America”, *World Development*, vol 28, pp. 1703-17.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales”, *Revista de la CEPAL* N° 66.
- Ros, J. (2004), “El crecimiento económico en México y Centroamérica: desempeño reciente y perspectivas”, CEPAL, *Serie Estudios y Perspectivas*, México.
- Rodrik, D. (2004), *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, disponible en:  
<http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2003), *Growth Strategies*, Harvard University, John F. Kennedy School of Government.
- \_\_\_\_\_ (1999), *The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work*, Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Rodrik, D. y Francisco Rodríguez (2000), “Trade policy and economic growth: A skeptic’s guide to the cross-national evidence”, *NBER Working Paper* No. 7081.

- Sachs, J. y A. Warner (1995), "Natural resource abundance and economic growth", *NBER Working Paper* No. 5398.
- Stein E. y C. Daude (2001), "Institutions, integration, and the location of foreign direct investment", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Research Department, documento mimeográfico.
- UNCTAD (2002a), *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2002*, Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2002b), *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, Naciones Unidas.
- Wei, Shang-Jin et. al(2004), "Exchange rate volatility and trade flows - Some new evidence", *IMF Working Paper*, disponible en:  
<http://www.imf.org/external/np/res/exrate/2004/eng/051904.htm>
- Winters, A. (2004), "Trade liberalisation and economic performance: An overview", *The Economic Journal*, vol. 114, Febrero, pp. F4-F21.

## ANEXO I<sup>73</sup>

### Estimación de la Elasticidad Ingreso de las Importaciones en América Latina (1960-2003)

Con el objeto de calcular la elasticidad ingreso de las importaciones, con datos para 19 países de América Latina<sup>74</sup> desde 1960 a 2003, se procedió a utilizar técnicas de estimación de panel. La forma de la ecuación estimada es la siguiente:

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

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

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

- a) Crisis de la deuda y devaluaciones en 1982. Para esto se utilizó una variable de tipo impulso, que tomó el valor 1 en ese año y cero en todos los demás años.
- b) Liberalización económica. Para esto se creó una variable que toma valor 1 a partir de 1990 y cero en los otros períodos, como forma de captar un posible cambio de *nivel* de las importaciones a partir del proceso de apertura y no adjudicar éste a un cambio en la elasticidad.<sup>75</sup>

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

En el cuadro A1 se presentan las estimaciones para el período completo utilizando efectos aleatorios.<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Los autores agradecen a Omar Bello la elaboración del presente Anexo.

<sup>74</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

<sup>75</sup> Se tomó el año 1990 como punto de corte para aproximar al año de inicio de los procesos de apertura latinoamericanos.

<sup>76</sup> Se probó incluir en las estimaciones al coeficiente de inversión sobre producto como variable explicativa adicional, pero ésta no resultó significativamente distinta de cero.

**Cuadro A1 - Efectos Aleatorios – Período Completo (1960-2003)**

| Coeficientes      | (1)                     | (2)                     |
|-------------------|-------------------------|-------------------------|
| Constante         | -0.429<br>(0.001)       | -0.435<br>(0.001)       |
| Log( $y_{it}$ )   | <b>1.832</b><br>(0.000) | <b>1.793</b><br>(0.000) |
| Log( $y_{it-1}$ ) | -1.733<br>(0.000)       | -1.681<br>(0.000)       |
| log( $m_{it-1}$ ) | 0.929<br>(0.000)        | 0.924<br>(0.000)        |
| log( $tcr_{it}$ ) | -0.049<br>(0.000)       | -0.058<br>(0.000)       |
| Tendencia         | 0.002<br>(0.001)        | -0.001<br>(0.359)       |
| D82               | -0.136<br>(0.000)       | -0.111<br>(0.003)       |
| D90               | -----                   | 0.088<br>(0.000)        |

Nota: p-valor entre paréntesis.

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

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

**Cuadro A2 - Efectos Fijos – Período Completo- (1960-2003)**

| Coeficientes        | (1)               | (2)               |
|---------------------|-------------------|-------------------|
| Constante           | -0.38<br>(0.277)  | -0.822<br>(0.020) |
| Log( $y_{it}$ )     | 1.714<br>(0.000)  | 1.684<br>(0.000)  |
| Log( $y_{it-1}$ )   | -1.542<br>(0.000) | -1.435<br>(0.000) |
| log( $m_{it-1}$ )   | .842<br>(0.000)   | 0.822<br>(0.000)  |
| Log( $tcr_{it}$ )   | -0.43<br>(0.008)  | -0.061<br>(0.000) |
| Log( $invss_{it}$ ) | 0.094<br>(0.000)  | 0.098<br>(0.000)  |
| Tendencia           | 0.003<br>(0.010)  | -0.002<br>(0.265) |
| D82                 | -0.139<br>(0.000) | -0.11<br>(0.003)  |
| D90                 | -----             | 0.118<br>(0.000)  |

Nota: p-valor entre paréntesis.

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

**Cuadro A3 - Largo Plazo - Elasticidad Ingreso de las Importaciones**

|                    | (1)          | (2)          |
|--------------------|--------------|--------------|
| Efectos Fijos      | 1.089        | 1.400        |
| Efectos Aleatorios | <b>1.394</b> | <b>1.474</b> |

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

**Cuadro A4 - Superíodos- Efectos Aleatorios**

| Coeficientes      | 1960-1989              | 1990-2003               |
|-------------------|------------------------|-------------------------|
| Constante         | -0.248<br>(0.090)      | -1.648<br>(0.000)       |
| Log( $y_{it}$ )   | <b>1.35</b><br>(0.000) | <b>3.594</b><br>(0.000) |
| log( $y_{it-1}$ ) | -1.267<br>(0.000)      | -3.308<br>(0.000)       |
| log( $m_{it-1}$ ) | 0.937<br>(0.000)       | 0.873<br>(0.000)        |
| log( $tcr_{it}$ ) | -0.043<br>(0.003)      | -0.183<br>(0.000)       |
| Tendencia         | -0.0003<br>(0.731)     | -0.002<br>(0.412)       |
| D82               | -0.141<br>(0.000)      | -----                   |

Nota: p-valor entre paréntesis.

**Cuadro A5 – Superíodos- Efectos Fijos**

| Coeficientes        | 1960-1989               | 1990-2003               |
|---------------------|-------------------------|-------------------------|
| Constante           | -0.517<br>(0.217)       | -0.995<br>(0.417)       |
| Log( $y_{it}$ )     | <b>1.191</b><br>(0.000) | <b>3.102</b><br>(0.000) |
| log( $y_{it-1}$ )   | -0.803<br>(0.000)       | -2.676<br>(0.000)       |
| log( $m_{it-1}$ )   | 0.633<br>(0.000)        | 0.553<br>(0.000)        |
| log( $tcr_{it}$ )   | -0.038<br>(0.064)       | -0.311<br>(0.000)       |
| log( $invss_{it}$ ) | 0.226<br>(0.001)        | 0.21<br>(0.001)         |
| Tendencia           | -0.001<br>(0.584)       | 0.021<br>(0.000)        |
| D82                 | -0.106<br>(0.003)       | -----                   |

Nota: p-valor entre paréntesis

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

**Cuadro A6- Largo Plazo - Elasticidad Ingreso de las Importaciones**

|                    | <b>1960-1989</b> | <b>1990-2003</b> |
|--------------------|------------------|------------------|
| Efectos Fijos      | 1.057            | 0.953            |
| Efectos Aleatorios | <b>1.318</b>     | <b>2.252</b>     |

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

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