

1

**EL ROL DE CHINA COMO MOTOR
DEL CRECIMIENTO MUNDIAL:
REPENSANDO LA AGENDA DEL
DESARROLLO EN AMÉRICA DEL SUR**

**RAMIRO ALBRIEU
GUILLERMO ROZENWURCEL
RICARDO CARCIOFI**

1.1. UNA NOTA SOBRE CHINA Y EL CRECIMIENTO BASADO EN LOS RECURSOS NATURALES EN AMÉRICA LATINA

Ramiro Albrieu (Cedes/Red Mercosur, Argentina)

Es imposible analizar la aceleración del crecimiento registrada en América Latina en la última década y los pronósticos de mediano plazo sin hacer referencia a la reconfiguración del crecimiento global y el preponderante rol que China ha tomado en esta nueva etapa. Esta nota repasa el ascenso de Asia Emergente en general y China en particular como motor del crecimiento global (sección 1), las mutaciones ocasionadas en los mercados globales de materias primas (sección 2), y el impacto que todo ello significó para América Latina (sección 3). Sobre el final se discuten en tono especulativo los posibles cambios en el modelo de desarrollo de China en el mundo post-crisis.

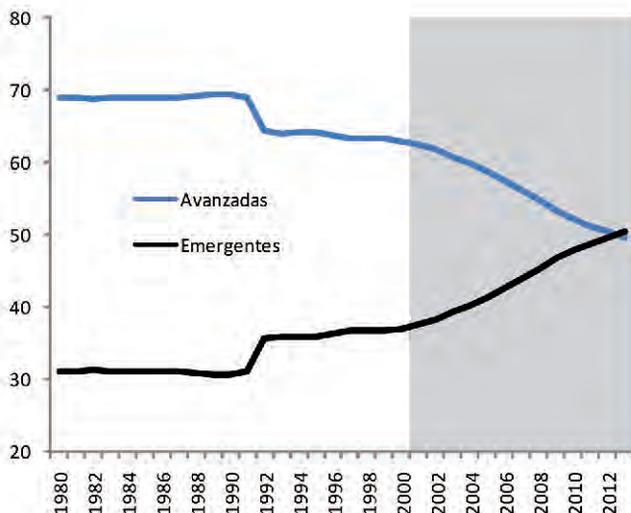
1.1.1. CHINA COMO NUEVO MOTOR DEL CRECIMIENTO GLOBAL

La primera década del siglo XXI trajo fuertes cambios en la configuración de la dinámica de crecimiento global. En esencia, la novedad fue el desplazamiento del motor del crecimiento mundial desde el mundo avanzado hacia el mundo emergente. En efecto, entre 2002 y 2012 las economías más atrasadas se expandieron 6,4%, mientras que las ricas lo hicieron 1,6%. La *magia del interés compuesto* hizo lo suyo, de manera que la participación de las economías emergentes en el producto global pasó del 38% al 50%. Si se cumplen los pronósticos del FMI en su reciente *World Economic Outlook* de octubre de 2013, hacia el final de ese año la participación de los emergentes habrá superado a la de los avanzados (Gráfico 1). Y no se estima que sea un fenómeno transitorio; como se señala en OCDE (2010), se trata de “*un cambio estructural (...) que desplaza el eje de gravedad hacia el sur y hacia el este, de los países de la OCDE hacia los emergentes*”.

El contraste con las décadas pasadas es marcado. En el período 1980-1999 la convergencia de los PIB de PPP fue más bien moderada, de manera

que las emergentes aportaron entre 30% y 38% al producto global. El principal impulsor del cambio de principios de siglo fue, por supuesto, Asia: allí se genera hoy un cuarto del producto mundial, mientras hace sólo una década la región aportaba apenas un sexto.

Gráfico 1 Mudanzas del crecimiento global I: el rol de los emergentes (participación en el PIB mundial, PPP)

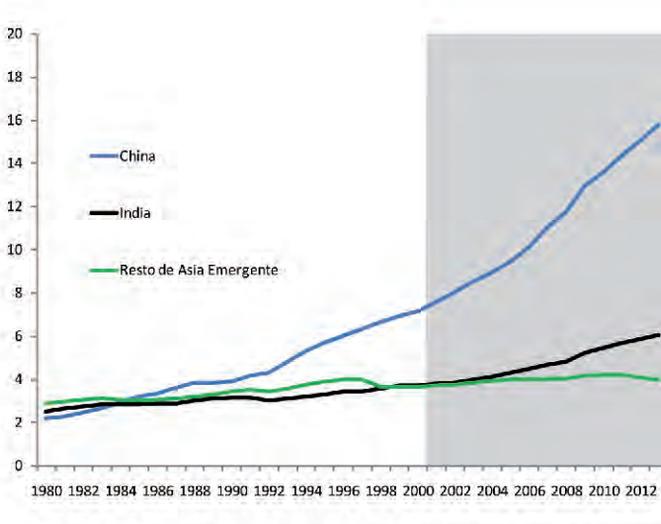


Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

En particular, China se destaca: como se observa en el Gráfico 2, su participación en el PIB mundial pasó del 8,9% al 14%. Algunos autores estiman que desde 2010 el PIB del país asiático ha sobrepasado el de Estados Unidos, convirtiéndose en la primera economía mundial (Subramanian, 2010). Los pronósticos del FMI apuntan que hacia 2020 la economía china aportaría aproximadamente un quinto del PIB mundial. La preeminencia de China en la economía global trasciende al PIB. En materia de ahorro e inversión globales, la participación de la economía asiática se triplicó entre el año 2000 y el año 2010 y se espera que aumente en las próximas décadas (Albrieu y Fanelli, 2012; World Bank, 2013). En materia de comercio internacional, en un contexto en el que el grado de integración registra máximos históricos, China ha superado a Alemania, Japón y Estados Unidos y es en la actualidad el país con mayores interconexiones a nivel

global (FMI, 2011). En materia de finanzas internacionales, China se ha convertido en el principal exportador de capital del mundo en el período 2003-2012, superando a Alemania y Japón. Como resume Subramanian (2011) en su repaso histórico de la dominancia global, “*la dominancia económica de China en relación a Estados Unidos es eminente (de hecho puede haber empezado), será más abarcativa (involucrando a la riqueza, el comercio, las finanzas internacionales y el medio de cambio mundial) y podría incluso ser tan grande como la dominancia del Reino Unido en los días felices del imperio o la de Estados Unidos en la etapa inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial*”.

Gráfico 2 Mudanzas del crecimiento global II: el rol de China (participación en el PIB mundial, PPP)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del FMI.

Por supuesto, todo cambio estructural está plagado de fricciones. En particular, el modelo de desarrollo chino iniciado con las reformas de fines de los setenta e intensificado de la última década se basó en la promoción de las exportaciones y la inversión. Ello ha generado un conjunto de tensiones internas asociadas al subconsumo y a precios relativos distorsionados (Pettis, 2013), pero también conflictos en la economía global. Por un lado, la tasa de ahorro mundial se incrementó en 3 o 4 puntos del PIB, provo-

cando una reducción en el costo del dinero y un consecuente aumento en el apetito por el riesgo en las finanzas globales (Bernanke, 2005). Por otro lado, los saldos de China y otras economías emergentes se colocaron principalmente en activos seguros, es decir, aquellos insensibles a la información (“libres de secretos” en términos de Gorton –2012–). Como la emisión de estos activos por parte del sector público fue relativamente inelástica, fue el sistema financiero internacional el encargado de proveer en forma privada los activos seguros faltantes, a través de novedosas técnicas de *pooling*, *tranching* y distribución de riesgos. La conjunción de estos factores de tensión, junto con una mayor desregulación de los mercados financieros, estuvo en el centro de la crisis global iniciada con el colapso de los mercados de hipotecas de alto riesgo en Estados Unidos y otros países desarrollados (Obstfeld y Rogoff, 2010).

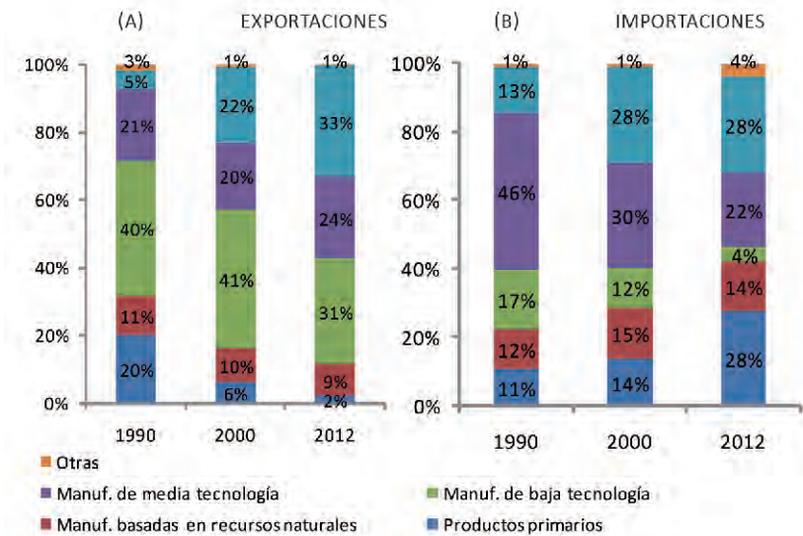
1.1.2. MUDANZAS EN LOS MERCADOS DE BIENES GLOBALES

Quizás de mayor importancia para América Latina, esta nueva configuración global alteró las características del comercio mundial. Un primer rasgo novedoso fue la predominancia de los flujos comerciales entre las regiones emergentes. De hecho, el comercio sur-sur se incrementó sensiblemente: representaba 6% a mediados de los ochenta mientras en 2010 llegaba al 24% (CEPAL, 2011). Un segundo rasgo se relaciona con los efectos sobre los mercados globales de tener al mundo emergente como motor del crecimiento: el hecho de que países de ingresos medios –o medios-bajos– comanden el crecimiento mundial implicó un nuevo vector de precios relativos, a favor de las materias primas y en detrimento de los bienes industriales.

Nuevamente es China el país que se destaca. Aun siendo el segundo exportador mundial, su centralidad en el comercio global es ya indiscutible, desplazando a Estados Unidos y a Alemania. Sus conexiones con el resto del mundo se incrementaron sensiblemente en esta década: de acuerdo a estimaciones del FMI (2012), representa ya el primer o segundo socio comercial para 78 países (que suman 55% del PIB global) cuando a principios de la década apenas llegaba a 13 países (15% del PIB global). Además, al desagregar el tipo de comercio del país asiático, vemos que su rol de motor mundial también implica cambios en los mercados globales: se trata de un país que exporta manufacturas industriales (cerca del 70% de las ventas externas totales) e importa en forma creciente materias primas y sus derivados (más de un tercio del total importado). Detrás de este

cambio en la estructura de las importaciones se encuentran por supuesto los rasgos del modelo de desarrollo chino: la rápida urbanización y el boom de la inversión, por ejemplo, explican buena parte del impresionante aumento en las importaciones chinas de minerales (Yu, 2011). A la par del cambio en la estructura de producción y exportación, China se ha convertido en el principal productor de manufacturas del mundo, cuando a principios de los ochenta ocupaba el puesto 17, y en conjunto con el resto de los países que participan en la cadena global de valor asiática ha capturado mercados tradicionalmente ocupados por productores europeos y norteamericanos.

Gráfico 3 Estructura del comercio exterior de China



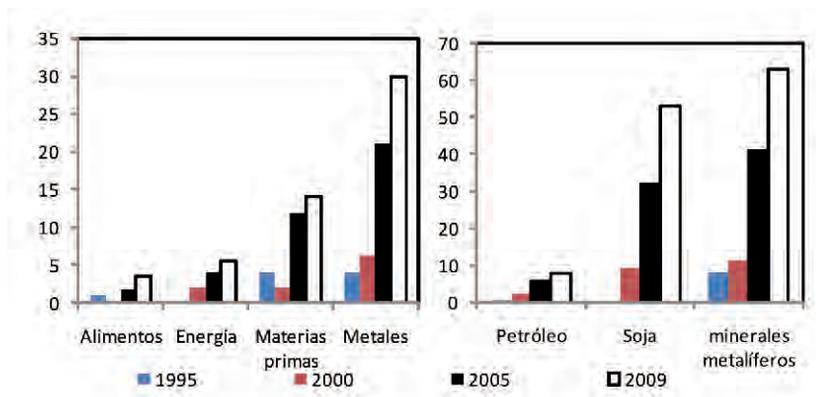
Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y FMI.

Este cambio tuvo fuertes efectos sobre los precios relativos. El “efecto China” representó presiones de demanda en los mercados de materias primas y de oferta en los mercados industriales. De esta manera, los precios reales de las materias primas han seguido una trayectoria ascendente que revierte en parte lo sucedido a lo largo de la segunda mitad del siglo XX (Arezki *et al.*, 2013; Albrieu, 2013). Desde una perspectiva histórica, no se trata de un fenómeno novedoso; de hecho la aceleración del crecimiento durante la primera globalización provocó una verdadera bonanza en el precio de las materias primas (Williamson, 2011), y la preocupación sobre el “persis-

tente deterioro en los términos del intercambio comercial” le correspondía a los países productores de manufacturas, como el propio Keynes enfatizó a principios de los veinte¹.

El crecimiento de China como comprador mundial de materias primas ha sido impresionante. En el caso de los metales, por ejemplo, las importaciones netas del país asiático apenas representaban el 4% en 1995; en 2009 rozaban el 30% (Gráfico 4). En el caso de los alimentos y la energía el *share* de China aún no supera el 5%, pero se trata justamente de los mercados donde el país asiático tendrá importancia creciente en las próximas décadas (Gallagher y Porzecanski, 2010). De acuerdo a Streifel (2006), China es el primer consumidor mundial de aluminio, cobre, hierro, níquel, plata, carbón, algodón, arroz y maíz. Como se observa en el Gráfico 3b, en el caso de la soja y los minerales metalíferos –como– el cobre y la plata– el crecimiento ha sido exponencial. De hecho, las últimas estimaciones apuntan a un *share* de la demanda china en estos mercados superior al 50% (FMI, 2011).

Gráfico 4 La importancia de la demanda china en los mercados de commodities (importaciones netas/ importaciones mundiales totales)



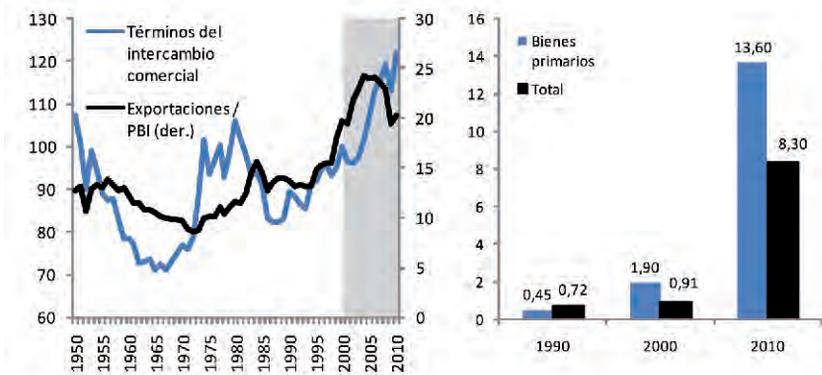
Fuente: Elaboración propia en base a FMI.

1 Escribe Keynes (1923): “Me preocupaba el ratio de intercambio de los productos manufacturados ofrecidos por el Viejo Mundo y los alimentos y materias primas ofrecidos por el primero (...) vi una modificación en la tendencia de dicho ratio, con el resultado de que Europa debía ofrecer una cantidad mayor de sus bienes por los bienes primarios importados”.

1.1.3. LA CONEXIÓN LATINOAMERICANA

Y allí es donde entra América Latina en esta nueva configuración global. Por un lado, el crecimiento global guiado por los emergentes produjo una sensible mejora en los términos del intercambio comercial de la región, aun superando los máximos históricos de principios de los setenta. En relación al promedio 1950-2012, los términos de intercambio de América Latina de la primera década del siglo XXI llegaron en 2012 al 140% (Ros, 2013). Por otro lado, no sólo se trató de un shock de precios: los volúmenes de exportación aceleraron su crecimiento en la última década en relación al pasado reciente. Esta combinación de mejoras en precios y en cantidades hizo que la apertura de las economías de la región creciera marcadamente, al tiempo que China fue convirtiéndose gradualmente en el principal destino de los productos de la región: si en el año 2000 menos del 1% de los ingresos por exportaciones provenían de China, en 2010 superó el 8%. Así, en buena medida ajena a las cadenas globales de valor en las que está inmersa China, América Latina logró convertirse en un engranaje de la mecánica del crecimiento global guiado por el país asiático, siendo el principal proveedor de materias primas y derivados a China si excluimos a los países de Asia (alcanzando un quinto del total extra-regional).

Gráfico 5 La importancia de China en las exportaciones de América Latina y los términos del intercambio comercial



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL.

¿Qué pasó con el crecimiento en la región? Efectivamente, América Latina experimentó un período de bonanza de crecimiento entre 2003 y 2008

(Ocampo, 2008), aunque luego la llegada de la crisis internacional tuvo sus efectos negativos. En esos años el producto por habitante se expandió de manera sistemática en todos los años y a una tasa promedio del 4% anual. Con una característica adicional: la expansión fue bastante generalizada. Por ejemplo, todos los países de América Latina y el Caribe registraron crecimiento positivo en el bienio 2007-08. Al igual que en el resto del mundo, la crisis internacional puso fin a esta etapa de alto crecimiento: el PIB regional por habitante se contrajo 2,9% en 2009. Luego, en 2010-2011, el crecimiento retornó, aunque todavía influenciado por la inestabilidad global proveniente principalmente de Europa. En suma, las tasas de crecimiento se aceleraron marcadamente en la región frente a este nuevo modelo de crecimiento global y las reversiones –usuales en el pasado– estuvieron ausentes, aun frente al mayor episodio de inestabilidad global desde la Gran Recesión, la crisis *subprime*. Cuando esta llegó, la región sintió el impacto y el nivel de actividad se desaceleró, pero la profundidad y duración del colapso fue menor que en otras partes del mundo (BID, 2009). El desempeño de la región en esta década también fue destacable en términos históricos: hay que remontarse a fines de los sesenta / principios de los setenta para encontrar un escenario de crecimiento alto, sostenido y generalizado en América Latina.

Es interesante notar que el buen desempeño de la década reciente permitió el reacomodamiento de las economías de la región quizás por primera vez luego del cambio estructural que significó el desmantelamiento de los pilares del modelo de industrialización dirigida por el estado, como fue denominado por Cárdenas *et al.* (2003). Desde mediados de los setenta –pero con más fuerza desde los noventa– las estrategias de desarrollo en la región se basaron en las reformas estructurales, dentro de las cuales la agenda de la liberalización del comercio y el apego a las ventajas comparativas eran un pilar importante (Fanelli, 2007). Y como detallan Ocampo y Ros (2011), dejando de lado los casos de Chile y República Dominicana, los resultados hacia comienzos del siglo XXI no eran para nada alentadores. En vez de crecimiento lo que se logró fue volatilidad macroeconómica: se vivieron dos ciclos de expansión y crisis y el PIB por habitante apenas se expandió al 1% anual entre 1975 y 2000.

Más allá de estas características comunes, lo cierto es que al analizar el desempeño por países vemos que hay diversidad: mientras algunos se expandieron a tasas “chinas”, otros crecieron más a tono con el promedio mundial. Albrieu y Fanelli (2010) y BID (2011) muestran que un factor relevante a la hora de explicar estas diferencias es la orientación geográfica de las exportaciones y la capacidad para acoplarse a la nueva dinámica del crecimiento mundial. Hacia principios de la década de los noventa los países de América Latina

tenían poco comercio con Asia: China como destino de exportaciones no alcanzaba el 1% de las ventas externas totales. Con la emergencia de Asia como locomotora del crecimiento mundial el comercio internacional cambió y en América Latina aparecieron heterogeneidades: mientras para los países ricos en recursos naturales –típicamente ubicados al sur– Asia tomó una importancia creciente, no fue así para otro grupo, compuesto a grandes trazos por América Central y México. Tanto es así que si tomamos a América del Sur, hacia 2009 el 17% de las exportaciones se dirigieron a China, mientras que sólo el 4% de las ventas de América Central y México tuvieron ese destino (v. tabla 1).

Por supuesto, fue clave la especialización relativa: en los países de América del Sur la participación de las exportaciones asociadas a las materias primas es sensiblemente más alta que en los países de América Central y México: 82% contra 41%. Es por ello que la bonanza de los términos del intercambio comercial se concentró en la subregión de América del Sur; de hecho a lo largo de 2003-2008 los países de América Central experimentaron un empeoramiento en sus precios del comercio exterior.

Un segundo factor diferencial se relaciona con el rol de las remesas en la dinámica de la balanza de pagos. En los países centroamericanos las transferencias provenientes de trabajadores residentes en los Estados Unidos es uno de los principales factores proveedores de divisas. De hecho, en países como Honduras, Haití y El Salvador el monto de las remesas oscila entre el 15% y el 20% del PIB y cerca del 80% proviene de los Estados Unidos (Ratha y Shaw, 2007). En ese sentido, más que la dinámica asiática, las perspectivas de la economía norteamericana en términos de demanda y empleo tienen fundamental importancia para estas economías.

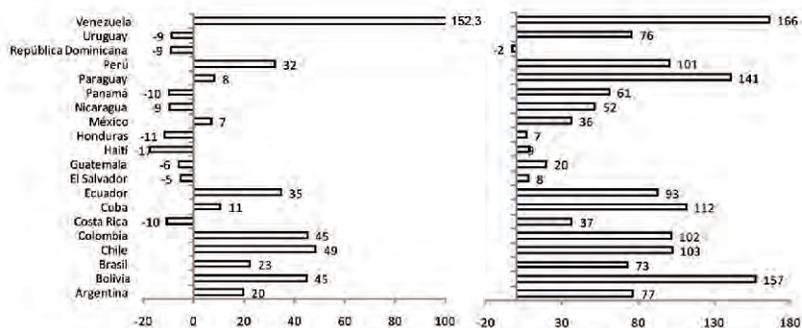
A la vez, en la *lotería de las materias primas*, como la llamó Díaz Alejandro (1984), fueron los productores de metales y combustibles los más beneficiados, mientras los países especializados en bienes agrícolas se beneficiaron pero más moderadamente. La diversidad resultante queda de manifiesto en el Gráfico 6, donde se observa que las ganancias de términos de intercambio de Venezuela o Chile fueron muy superiores a las de Brasil o Argentina, mientras que en El Salvador –donde el 40% de las importaciones es de productos primarios– registró una caída en los términos del intercambio comercial. Además, la conjunción de variaciones diferenciales no sólo en los precios sino también en las cantidades de exportación llevó a que el poder de compra de las exportaciones siguiera una dinámica algo distinta a la de los términos del intercambio comercial. Sin embargo, nuevamente la diferenciación entre América del Sur –como beneficiada de la nueva dinámica global– y América Central más México –los perjudicados– sigue siendo válida.

Tabla 1. Crecimiento, especialización productiva y ventas a China (% de las exportaciones totales de 2010, salvo especificado)

	Productos primarios	Manuf. agropecuario	Asociadas a los agropecuarios	Exportaciones a China	Crec. PIB 2003-2010
Argentina	45,17	20,55	65,72	15,98	7,62
Bolivia	79,64	14,55	94,19	16,15	4,29
Brasil	48,98	19,53	68,51	28,26	4,06
Chile	35,94	54,57	90,52	47,10	3,99
Colombia	59,52	15,48	75,00	9,28	4,61
Costa Rica	25,62	16,87	42,49	12,82	4,87
Ecuador	78,26	13,05	91,32	5,61	4,48
El Salvador	6,80	20,89	27,70	1,60	1,88
Guatemala	36,75	23,07	59,82	4,65	3,40
Haití	14,75	8,20	22,95	0,00	0,36
Honduras	45,40	16,55	61,95	4,76	4,31
México	16,25	8,56	24,81	3,22	2,21
Nicaragua	60,17	21,92	82,09	3,73	3,21
Panamá	3,84	6,21	10,05	2,19	7,64
Paraguay	79,07	12,11	91,18	2,58	4,87
Perú	45,34	23,70	69,04	25,34	6,48
Rep. Dominicana	11,31	25,29	36,61	3,56	5,74
Uruguay	57,82	19,29	77,11	7,74	6,49
Venezuela	67,69	28,97	96,66	10,69	5,01
Prom. América Latina	43,07	19,44	62,51	10,80	4,50
Prom. América del Sur	59,74	22,18	81,92	16,88	5,19
Prom. América Central + México	24,54	16,40	40,94	4,06	3,74

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL y FMI.

Gráfico 6 Variación de los términos del intercambio comercial y del poder de compra de las exportaciones: 2008 vs 2003



Nota: Para Cuba se toma el período 2003-2007.

Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL.

Mientras en América Latina se debaten los efectos positivos y negativos de la irrupción de China en la economía global, el país asiático se encuentra inmerso en profundos cambios que de confirmarse tendrán fuertes implicancias para el crecimiento mundial. Nos referimos, por supuesto, al rebalanceo de China en función a lo establecido en el XII plan quinquenal aprobado por la Asamblea Popular de China en marzo de 2011. Allí se establecen 22 objetivos esenciales para el período 2011-2015, dentro de los que se destacan los siguientes:

- Con respecto a la estructura económica, se propone un nuevo patrón de crecimiento impulsado en mayor medida por el consumo, en vez de por la inversión y las exportaciones. Al mismo tiempo, se proyecta un mayor dinamismo de los servicios en detrimento de la actividad industrial
- Con respecto a la estructura social, se propone una fuerte redistribución de los ingresos, sobre la base de la ampliación de las redes de seguridad social y el incentivo al consumo de las clases bajas y medias.

¿Por qué China cambiaría su exitoso modelo de desarrollo? Hay razones de peso para afirmar que la estrategia adoptada en las últimas décadas ya no rendirá los mismos frutos. Por un lado, la demografía no será ya favorable: la ventana de oportunidad de una alta proporción de población activa en la población total se agotará en la próxima década (Albrieu y Fanelli, 2013), como así también lo hará la posibilidad de que los sectores modernos y urbanos recurran a la mano de obra rural de baja productividad (Das y N'Diaye, 2013). La prolongación de los efectos de la crisis internacional aumenta los riesgos de un futuro más proteccionista, y frente a este entorno la estrategia de crecimiento basada en las exportaciones tendría más obstáculos que en la década pasada.

¿Cuáles son las posibles implicancias de estos cambios para América Latina? Si el rebalanceo de China redundará en un menor ritmo de crecimiento, ello repercutirá negativamente en los precios de las materias primas, lo cual ha sucedido en el último año (Ocampo y Erten, 2013). Sin embargo, si el objetivo de China es seguir el camino de Estados Unidos, Japón o Corea, ello no implicará necesariamente una reducción en la demanda global de materias primas. De hecho, una mirada a la historia muestra que ocurrió exactamente lo contrario: el consumo per cápita de metales, minerales y bienes agropecuarios de estos países se expandió a medida que estas economías se desarrollaban. Lo que sí podría ocurrir es que se modifiquen los precios relativos entre los distintos bienes primarios, y entonces la lotería de las *commodities* jugará de nuevo. Pero todo esto lo sabremos más adelante.

REFERENCIAS

- Albrieu, R. (2013). “La macroeconomía de los recursos naturales en América Latina”. En *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?*, R. Albrieu, A. López y G. Rozenwurcel (comps.). Montevideo, Red Mercosur.
- Albrieu R. y J.M. Fanelli (2010). “La crisis global y sus implicaciones para América Latina”. Instituto real Elcano, working paper 40/2010.
- Albrieu, R. y J.M. Fanelli (2012). “Asymmetric demography, Global Savings, and Financial Development”. Background paper for the CEDES-IDRC project “Asymmetric Demography and Global Financial Governance: In Search of Growth and Common Interests in the Post-crisis World”.
- Albrieu, R y Fanelli, J.M. (2013). “On the Macroeconomic and Financial Implications of the Demographic Transition”, preparado para el IX Meeting of the Working Group on Macroeconomic Aspects of Intergenerational Transfers, Facultad de Economía, Universidad de Barcelona, 3 al 8 de junio, 2013.
- Arezki, R.; Hadri, K.; Loungani, P. y Y. Rao (2013). “Testing the Prebisch-Singer Hypothesis since 1650: Evidence from Panel Techniques that Allow for Multiple Breaks”. IMF Working paper 13/180.
- Bernanke, B. S. (2005). “The Global Saving Glut and the U.S. Current Account Deficit”, speech delivered for the Sandridge Lecture at the Virginia Association of Economists, Richmond, March 10, www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2005/200503102/default.htm
- BID (2011). “One Region, Two speeds?”, Macroeconomic Report.
- BID (2009). “Policy Trade-offs for Unprecedented Times: Confronting the Global Crisis in Latin America and the Caribbean”. Macroeconomic report.
- Cárdenas, E., Ocampo, JA y R. Thorp (comps.) (2003). “Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra”, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- CEPAL (2011). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011”
- Das, M. y P. N’ Diaye (2013). “Chronicle of a Decline Foretold: Has China Reached the Lewis Turning Point?” IMF Working Paper 13/26.
- Díaz Alejandro, C. (1984). “Latin America in the 1930s”. En *Latin America in the 1930s*, R. Thorpe (ed.). London, Macmillan.
- Fanelli, J.M. (2007). *Understanding reform in Latin America*. Palgrave Mcmillan.
- Gallagher, K. y R. Porzecanski (2010). *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*, Palo Alto: Stanford University Press.
- Gorton, G. (2012). *Misunderstanding Financial Crises: Why We Don’t See Them Co-*

- ming. Oxford University Press.
- Keynes, J. M. (1923). "A Reply to Sir William Beveridge", *The Economic Journal* Vol. 33, No. 132.
- Obstfeld M. y K. Rogoff (2009). "Global Imbalances and the Financial Crisis: Products of Common Causes", CEPR Discussion Papers 7606.
- Ocampo J.A. y J. Ros (2011). "Introduction", en Jose Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*: Oxford University Press.
- Ocampo, J.A. (2008). "El Auge Económico Latinoamericano", *Revista de Ciencia Política*, 1/2008, 7-33.
- Ocampo, J.A. y B. Erten (2013). "The Global Implications of Falling Commodity Prices". Project Syndicate. Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/china-s-growth-slowdown-and-the-end-of-the-commodity-price-super-cycle-by-jose-antonio-ocampo-and-bilge-erten>
- OCDE (2010). "Shifting wealth", *Perspectives on Global development 2010*.
- Pettis, M. (2013). *Avoiding the Fall: China's Economic Restructuring*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Ratha D. y W. Shaw (2007). "South-South Migration and Remittances", World Bank Working Paper N. 102.
- Ros, J. (2013). "Latin America's Trade and Growth Patterns, the China Factor, and Prebisch's Nightmare". *Journal of Globalization and Development*. Volume 3, Issue 2.
- Streifel S. (2006). *Impact of China and India on Global Commodity Markets Focus on Metals & Minerals and Petroleum*. Mimeo, Banco Mundial.
- Subramanian, A. (2010). "New PPP-Based Estimates of Renminbi Undervaluation and Policy Implications". Peterson Institute PB 10.08.
- Subramanian, A. (2011). *Eclipse: Living in the Shadow of China's Economic Dominance*. Institute of International Economics.
- Williamson, J. (2011). *Trade and Poverty. When the Third World Fell Behind*. The MIT Press.
- World Bank (2013). *Capital for the Future. Global Development Horizons*. Disponible en: <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:23413150~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>
- Yu, Y. (2011). "Identifying the Linkages Between Major Mining Commodity Prices and China's Economic Growth—Implications for Latin America". IMF working paper 11/86.

1.2 RECURSOS NATURALES Y TRAMPAS DEL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

Ramiro Albrieu (CEDES, Argentina) y Guillermo Rozenwurcel (Centro de iDeAS, UNSAM, Argentina)

1.2.1. INTRODUCCIÓN

Al revisar la historia económica de América Latina se comprueba un fenómeno que no se observa tan generalizadamente en otras regiones del mundo: proliferan etapas relativamente extendidas de progreso económico y social que son seguidas por colapsos que abortan todo el proceso (Ros, 2005; CEPAL, 2008). Esto contrasta tanto con América del Norte y Europa, por un lado, como con África Subsahariana, por el otro; los niveles de vida se han mantenido en valores altos en los primeros casos y bajos en el segundo por varias décadas. De hecho, evidencia reciente muestra que desde mediados de los setenta el nivel de vida relativo entre ambos grupos se mantuvo invariado (Prados de Escosura, 2013). El desempeño de América Latina también contrasta con el de Asia y Australasia. En Asia ocurrió el “milagro del Sudeste Asiático”, referido a un conjunto de países (entre los que se destacan Japón y Corea) que entre 1960 y 1990 industrializaron sus economías, crecieron sostenidamente a altas tasas y mejoraron sensiblemente los niveles de vida (Banco Mundial, 1993; Stiglitz, 1996). En Australasia un proceso similar, pero apoyado en los recursos naturales, ocurrió a lo largo del siglo XIX y llevó a países como Australia y Nueva Zelandia al grupo de los desarrollados.

En suma, la trayectoria de largo plazo de la región puede asemejarse a un proceso de convergencia truncada (Ocampo y Parra, 2006), en el cual los países logran por cierto período de tiempo achicar la brecha que los separa de los países avanzados, pero luego el proceso se interrumpe y la brecha vuelve a ampliarse. Argentina, por ejemplo, registró altos niveles de prosperidad hasta llegada la Primera Guerra Mundial y, desde su finalización

hasta la Gran Crisis mundial de los años treinta, llegando a ocupar hacia 1913 el séptimo lugar mundial en términos de PIB per cápita de PPP (ver Bolt y Van Zanden, 2013); sólo tres o cuatro décadas después se ubicaba en el puesto veintidós. Brasil tuvo su largo milagro de posguerra, cuando expandió su PIB en cada uno de los años desde 1948 hasta 1981 y avanzó varias posiciones en el ranking global, pero hoy se encuentra nuevamente rezagado, ubicándose incluso en una posición inferior a la que tenía apenas terminada la segunda guerra mundial.

Este desempeño macroeconómico llama la atención sobre el siguiente hecho estilizado. Los países grandes de la región (el LAC-7: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela) son capaces de iniciar procesos de crecimiento, pero luego fracasan en hacerlos sostenibles en el tiempo. Estos retrocesos o desaceleraciones del crecimiento fueron caracterizados por la literatura como la “trampa de ingresos medios” (ver Gill y Kharras, 2007). Pero lo llamativo del caso latinoamericano es que, además, parece ocurrir algo similar con el desarrollo humano: se trata en general de países que por momentos supieron llegar a niveles de bienestar bastante altos, pero en el largo plazo no han logrado alcanzar los estándares europeos o norteamericanos.

Esta discusión nos interesa particularmente en el marco de los nuevos desafíos de la región en la economía internacional. El cambio en los motores del crecimiento global, desplazándolos hacia el sur y hacia el este, han redundado en una bonanza externa para la región. Luego de una década de aceleración del crecimiento, nuevamente nos encontramos en la encrucijada. ¿Qué hace falta para lograr el crecimiento sostenido? ¿Qué tipos de trampas lo impiden? ¿Qué puede hacer la política económica al respecto? Son las preguntas recurrentes que trataremos de responder en este trabajo. Para ello, en la sección 2 se realiza un diagnóstico comparado en lo referido al desarrollo económico de la región, en la sección 3 se estudia el rol de los recursos naturales en el desarrollo latinoamericano, en la sección 4 se pone el foco en la economía política y los desafíos institucionales, mientras que la sección 5 incluye algunos comentarios finales.

1.2.2. DESARROLLO ECONÓMICO LATINOAMERICANO: ¿DÓNDE ESTAMOS?

¿Cuál es el nivel de desarrollo que ha alcanzado América? La respuesta es compleja, principalmente porque el desarrollo es un concepto multidimensional y por lo tanto no existe una única medida para evaluar los avances

y retrocesos en esta materia (Rodrik y Rosenzweig, 2010). Hecha esta aclaración, en esta sección mostraremos desde distintas perspectivas evidencia que apoya la hipótesis de un desarrollo medio en la región, que la distingue de los países de desarrollo bajo, mayormente situados en África, y de los países de desarrollo alto, ubicados en Europa, Australasia y América del Norte. También parece diferir de la experiencia asiática, donde los niveles de vida no son altos pero hay varios casos de “milagros” y procesos de convergencia con el mundo desarrollado¹.

A continuación listamos los hechos estilizados correspondientes al desarrollo de la región.

1. Los países de América Latina son relativamente ricos en la comparación mundial.

En *The Changing Wealth of Nations*, el Banco Mundial realiza una estimación de los niveles de riqueza total de los países (Banco Mundial, 2011). El mapa siguiente muestra los niveles de riqueza por habitante para el año 2010². Nótese allí que 18 de 26 países pertenecen al grupo de los “moderadamente ricos”, es decir, se ubican en el tercer cuartil. Si bien Bolivia, Perú, Suriname y Nicaragua se encuentran algo rezagados –evidenciando la heterogeneidad que existe dentro de la región- no llegan, sin embargo, a pertenecer al grupo de los pobres. Entre los países grandes de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, LAC-7 de aquí en más), el más rico en términos per cápita es México, que se encuentra 12% por debajo del umbral de los países ricos, y el más pobre es Perú, que triplica el valor de umbral de los países pobres.

Al mirar el mapa del mundo aparece una imagen bastante contundente: los países ricos se ubican en América del Norte, Europa y Australasia, mientras que la pobreza se concentra en regiones de África. Existen, claro, excepciones a la regla, como lo son Sudáfrica y Botswana. Como ya mencionamos, en América Latina la norma es ubicarse en el tercer cuartil, mientras que en Asia se observa una mayor heterogeneidad.

1 De hecho, en el reporte de la Growth Commission se detectan 13 casos de crecimiento alto y sostenido en el período 1960-2008, nueve de los cuales se encuentran en Asia. Ver Growth Commission (2008).

2 Dentro de los países de América Latina no hay datos para Cuba, Paraguay y Suriname.

Figura 1 Riqueza total per cápita, 2005 Distribución mundial de la riqueza (dólares de 2005, valores per cápita)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2011).

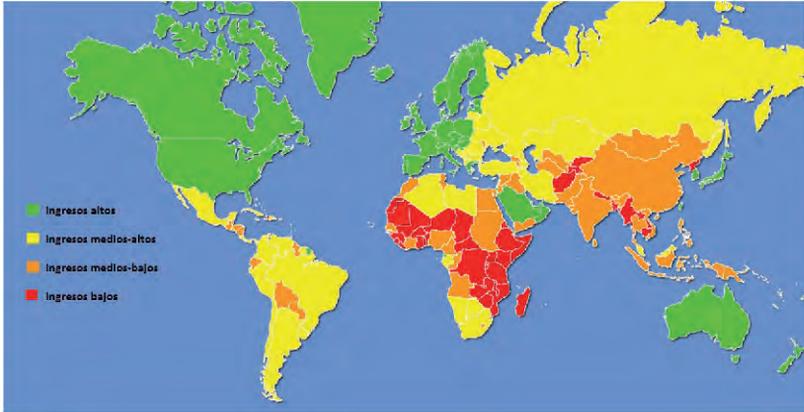
- De acuerdo a los niveles de vida aproximados por el PIB per cápita, los países de la región son países de ingresos medios.

La ubicación relativa de América Latina de acuerdo a sus niveles de riqueza es bastante consistente con los resultados de la evaluación usual, basada en los ingresos per cápita. La clasificación más utilizada en la literatura, del Banco Mundial, utiliza el Producto Bruto Nacional por habitante en dólares del método Atlas y divide el mundo en cuatro grupos: los países de ingresos bajos (menos de 1.035 dólares), ingresos medios bajos (entre 1.036 y 4.085 dólares), ingresos medios altos (entre 4.086 y 12.615) e ingresos altos (más de 12.616).

Nótese en el mapa 2 que, en efecto, casi todos los países de la región se ubican en el grupo de ingresos medios altos, si bien la divergencia intrarregional es alta en América Latina. Así, países como Argentina, Chile o Uruguay destacan por sus altos niveles de ingreso por habitante³, mientras que en países como Bolivia o Nicaragua ocurre lo contrario. De hecho, la disparidad entre países vecinos puede ser muy marcada: de tres a cuatro veces entre Paraguay y Uruguay, por ejemplo.

3 En particular, en la última estimación de principios de julio de 2013 –aún preliminar– Chile y Uruguay aparecen como países de altos ingresos.

Figura 2 PIB per cápita (Método Atlas, dólares de 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a Banco Mundial (2012).

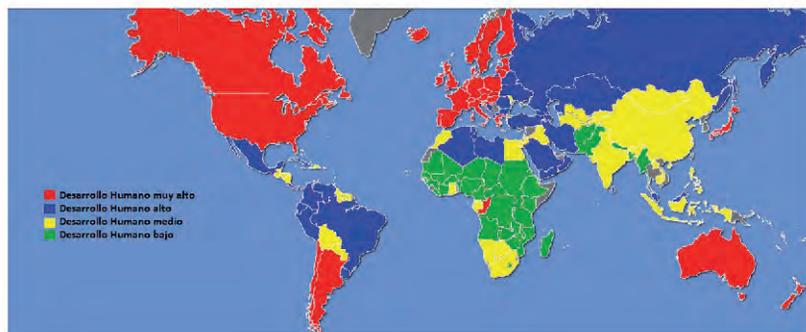
Nuevamente, la visión global muestra que los niveles de ingresos están bien divididos regionalmente. En América del Norte, Europa y Australia se ubican los países de altos ingresos; en África, los de ingresos bajos; en Asia, los países de ingresos medios-bajos y en América Latina y el Este de Europa los países de ingresos medios-altos. El promedio de los países de LAC-7 es de 9.500 dólares, es decir, a mitad de camino entre el umbral de los ingresos medios-bajos y el umbral de los ingresos altos. El mejor registro corresponde a Chile, mientras que el menor le corresponde a Colombia.

3. Si miramos más allá del nivel de actividad y aproximamos el nivel de vida por el Índice de Desarrollo Humano, el desempeño de la región también es relativamente positivo, aunque las heterogeneidades deben ser tenidas en cuenta.

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida compuesta sobre salud, educación e ingresos que publica el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Intenta ir más allá del PIB per cápita al incluir métricas para una vida larga y saludable, el nivel de conocimiento, y un nivel de vida decente. En función del desempeño de cada país en estos ítems, se clasifican como de desarrollo humano bajo, medio, alto y muy alto.

La aplicación de este indicador para América Latina arroja los siguientes resultados. En la región hay países de desarrollo humano medio (como Bolivia), alto (como Brasil) y muy alto (como Argentina), pero no existen países de desarrollo humano bajo. Chile es el país de la región con el desarrollo humano más alto, ocupando el puesto 40 en el ranking mundial. En contraste, Guatemala es el país con el desarrollo humano más bajo de la región, ubicando el puesto 133. Si nos concentramos en el LAC-7, el mejor posicionado es Chile, seguido por Argentina, Uruguay, Venezuela, Perú, Brasil y en último lugar Colombia. Los siete países poseen niveles de desarrollo humano altos o muy altos.

Figura 3 Índice de Desarrollo Humano, 2012



Fuente: Elaboración propia en base a Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2013).

El mapa global también muestra fuertes divergencias regionales en los niveles de desarrollo humano. Nuevamente, América del Norte, los países de la Unión Europea y Australasia destacan positivamente, mientras que África lo hace en sentido negativo. En Asia el nivel de desarrollo humano es medio, mientras que en América Latina los resultados son mixtos.

En suma, la evidencia presentada sobre riqueza, ingresos y desarrollo humano nos muestra que América Latina se destaca por los siguientes rasgos:

- La región es relativamente rica en términos per cápita pero ningún país llega a ser parte del “club” de los ricos.

- En la región se observan niveles de vida relativamente altos, aunque ningún país llega al “club” de los ingresos altos.
- El desarrollo humano también es bastante alto en la región, pero sólo dos países están en el “club” de los de IDH muy alto.

¿Cómo es que la evolución de la región, a pesar de diferenciarse claramente de los países pobres, quedó a “mitad de camino” y no logró converger a los niveles de bienestar de los países avanzados? Una rápida mirada a la experiencia histórica de la región permite identificar algunas pistas, así como evaluar qué tipo de desafíos enfrenta la región en la actualidad.

Lo primero que resalta es que la región ha fallado en sus estrategias de crecimiento de largo plazo. Al respecto, Bértola y Ocampo (2012) señalan que en diferentes momentos de su historia “*algunos países latinoamericanos han experimentado períodos de muy rápido crecimiento (“milagros”, para utilizar la terminología que se popularizó con el rápido crecimiento brasileño de los años 1970) y se han acercado a los países desarrollados, pero no han podido mantener estos procesos de convergencia*”. Independientemente de las diferencias de nivel entre los ingresos per cápita de los países considerados, en ninguno de los países del LAC se vivió un proceso de convergencia al PIB per cápita de Estados Unidos en el largo plazo, aunque sí proliferan períodos relativamente largos (de varias décadas) donde la brecha se acorta: Argentina entre 1870-1900, Brasil entre 1940-1980, México entre 1890-1910 y 1940-1980, Venezuela entre 1910-1950. En contraste, la experiencia argentina y venezolana desde la posguerra y la de Brasil en el siglo XIX y nuevamente desde 1980 hasta la actualidad destacan como procesos de prolongada divergencia. También México vuelve a divergir en las últimas décadas del siglo XX e inicios del XXI.

Lo dicho más arriba también llama la atención sobre un punto: algunos países vivieron procesos de convergencia sobre la base del aprovechamiento de un contexto internacional favorable al comercio de materias primas (como Argentina y México hasta la revolución de 1910) mientras que otros (Brasil y en menor medida Venezuela) acortaron la brecha cuando la norma era el “persistente deterioro” de los términos de intercambio de Prebisch (1950).

Para investigar sobre este punto es útil incorporar el análisis de Basu y Taylor (1999) sobre las distintas etapas en la configuración global de los motores de crecimiento y el grado de relacionamiento entre los países, y ver qué ocurrió en las diferentes etapas con el desarrollo económico latinoamericano. Para ello hemos dividido el último siglo y medio en tres períodos: desde mediados del siglo XIX hasta la primera guerra mundial; desde la crisis de 1929 hasta

mediados de la década de los setenta y de allí en adelante⁴. Mediremos el desarrollo a través de dos indicadores: el PIB por habitante y el Índice de Desarrollo Humano –en caso de que esté disponible para el período de análisis–. Con ello podremos hacernos una idea aproximada de la evolución del desarrollo económico en los países de la región bajo los distintos regímenes internacionales.

La primera etapa, que va desde 1870 hasta el comienzo de la primera guerra mundial, se destaca por la fuerte expansión del comercio internacional. Esta etapa, conocida como la “primera globalización”, se explica sobre la base de políticas menos proteccionistas en el mundo avanzado, una fuerte reducción en los costos de transporte marítimo y la aceleración de crecimiento de las economías líderes (Williamson, 2011). En este período la economía mundial experimentó un verdadero boom de comercio entre los países. De hecho, Estedavordeal *et al.* (2003) estiman que si en el siglo XVIII el comercio global en términos de PIB se había duplicado, en el largo siglo XIX (que se extiende hasta la Primera Guerra Mundial) se multiplicó por diez⁵. Y América Latina tuvo un rol de relevancia en esta dinámica global, actuando como proveedor de materias primas. Ese tipo de inserción internacional tuvo resultado mixtos, en tanto se logró un crecimiento diferencial con respecto a otras regiones rezagadas (Bulmer Thomas, 2003) pero en la mayoría de los casos la brecha con las economías líderes no se redujo (de hecho se amplió con respecto a Estados Unidos, ver Bolt y Van Zanden, 2013). Al mismo tiempo hubo fuertes divergencias entre los países grandes de la región: mientras Argentina, Chile y México se expandieron marcadamente, no ocurrió lo mismo en Brasil, Colombia, Perú y Venezuela.

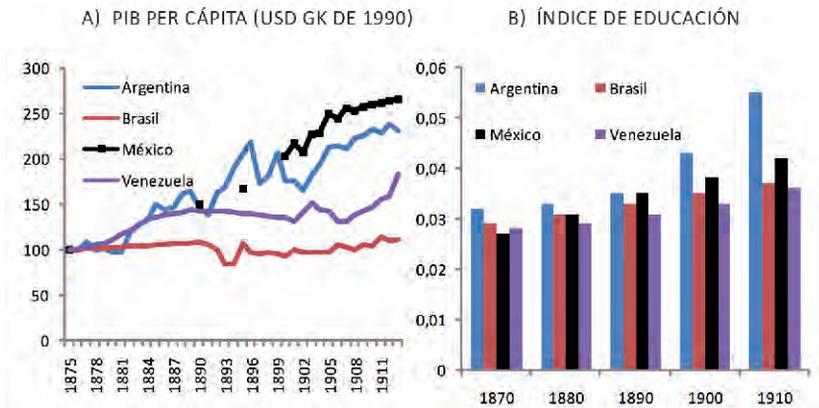
¿Qué ocurrió con el desarrollo humano? Más allá del efecto regresivo asociado a las dinámicas tipo Heckscher-Ohlin (se trata de países relativamente abundantes en tierra), de acuerdo a las recientes estimaciones de Prados de Escosura (2013) la región registró avances en el desarrollo humano mucho mayores que en el promedio mundial, y ciertamente más altos que en los países ricos. En particular, los mayores logros se registraron en materia educativa: la expansión de la cobertura en la educación primaria y secundaria fue más acen-tuada en América Latina que en otras regiones atrasadas (Morrisson y Murtin, 2009). Cuando consideramos individualmente a los países LAC-7, sin embargo,

4 Hemos decidido dejar de lado el período que va desde el inicio de la Primera Guerra Mundial hasta la crisis del '29 por considerarlo un período de transición.

5 Recientes estimaciones de Klasing y Milionis (2012) referidas al período 1870-1939 muestran que la expansión puede haber sido aún mayor.

aparecen las heterogeneidades: en Argentina y Chile el progreso social fue mucho más marcado que en el resto. En particular, en el caso de México destaca el contraste entre la fuerte aceleración del crecimiento experimentada en ese período y el progreso bastante más modesto en materia educativa.

Gráfico 1 Desarrollo económico latinoamericano en la primera globalización



Fuente: Elaboración propia en base a Bolt y Van Zanden (2013) y Bértola *et al.* (2012).

La segunda etapa del desarrollo económico latinoamericano es la que Cárdenas *et al.* (2003) denominaron “industrialización dirigida por el estado”. Esta abarca el período que va desde la crisis del '29 hasta mediados de los setenta, cuando comenzaron los experimentos de liberalización y reforma financiera. En lo referido a la dinámica global, este lapso de tiempo agrupa dos períodos muy diferentes: el primero caracterizado por la guerra de divisas entre los países y las tendencias autárquicas de la entre-guerra y el segundo por el sistema de cooperación mundial conocido como *Bretton Woods*.

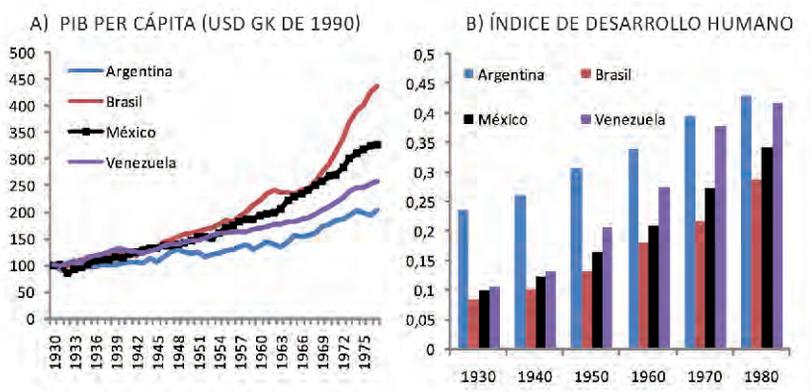
Al analizar el patrón de desarrollo de América Latina, sin embargo, esta distinción no parece útil; en cambio, la mayor injerencia de los estados en la esfera económica y la industrialización como objetivo de política fueron rasgos comunes a lo largo de todo el período. En forma similar a lo ocurrido en las economías centrales, la crisis del '29 significó para los gobiernos latinoamericanos la necesidad de buscar nuevas fuentes de demanda y en los años siguientes la evidencia mostró que aquellos que reaccionaron activamente fueron los de mejor desempeño (Díaz Alejandro, 1984). Con respecto al segundo rasgo, los gobiernos intentaron enfáticamente alterar la matriz productiva y exportadora, aumentando la participación de las manufactu-

ras, primero como respuesta algo apresurada al cambiante entorno externo y luego como eje central de su estrategia de desarrollo, sustentada en la teoría elaborada en la CEPAL (Love, 1994).

¿Qué ocurrió con el crecimiento durante este período? Si tomamos la región en su conjunto, vemos que el crecimiento se mantuvo en valores similares a los de la primera globalización. Sin embargo, este promedio esconde un profundo cambio en las dinámicas individuales: dos de los países con mercados domésticos de escala, Brasil y México, fueron los verdaderos motores del crecimiento de la región (Bértola y Ocampo, 2012); Colombia y Perú, por su parte, aceleraron en algo su crecimiento, mientras que el desempeño de Chile, Venezuela y Argentina (estos dos últimos también de mercados domésticos relativamente importantes) fue decepcionante. Además, la aceleración del crecimiento a escala regional no fue suficiente para achicar la brecha con Estados Unidos o Europa, ni tampoco para igualar el desempeño de Japón y Corea del Sur en el mismo período.

La evolución del desarrollo humano fue consistente con la del nivel de actividad. Si bien Argentina siguió liderando, el resto de los países achicó sensiblemente la brecha que los separaba del país austral. Venezuela, México y Brasil, en ese orden, lograron los mayores avances, como resultado de la generalización de los sistemas de protección social ya existentes en el cono sur. Así, el desarrollo humano de la región avanzó a tasas más aceleradas que la media mundial, e incluso a tasas diferenciales con respecto a los países de altos ingresos (Prados de Escosura, 2013).

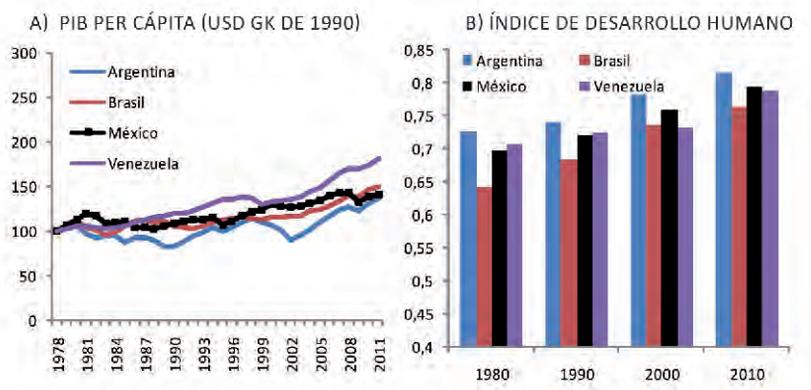
Gráfico 2 Desarrollo económico latinoamericano en la etapa de industrialización dirigida por el estado



Fuente: Elaboración propia en base a Bolt y Van Zanden (2013) y Bértola *et al.* (2012).

La última etapa de nuestro análisis histórico del desarrollo económico latinoamericano corresponde a la “segunda globalización”. Este régimen comenzó en el mundo avanzado con la desaparición de los instrumentos de coordinación de Bretton Woods y –como corolarios de esta desarticulación- con dos innovaciones en la esfera de las relaciones internacionales: la creciente participación de los flujos privados de capital en las relaciones financieras entre los países (Cohen, 1981; James, 1996) y la recurrencia de significativos desbalances en las cuentas corrientes externas (Brender y Pisani, 2010). La segunda globalización llegó algo más tarde a América Latina, en el segundo lustro de la década de 1970, con la generalización de los procesos de liberalización de la cuenta de capitales y desregulación de los sistemas financieros domésticos.

Gráfico 3 Desarrollo económico latinoamericano en la segunda globalización



Fuente: Elaboración propia en base a Bolt y Van Zanden (2013) y Bértola *et al.* (2012).

El desempeño macroeconómico de la región en esta etapa fue sin dudas decepcionante: las tasas de crecimiento obtenidas en el pasado, sea en la primera globalización o durante la industrialización dirigida por el estado, ya no resultaron factibles. El PIB per cápita del país latinoamericano promedio, que representaba el 29% del PIB norteamericano en 1977, en 2010 apenas alcanza el 22%. No se trató, como en el pasado, de promedios que esconden heterogeneidades; en cambio –sólo con la excepción de Chile, Costa Rica y en menor medida República Dominicana– el bajo crecimiento fue generalizado. La uniformidad regional fue incluso mayor en lo referido a la frecuencia de reversiones abruptas del crecimiento, o crisis macroeconómicas (Lae-

ven y Valencia, 2008). Dejando al margen el caso ya mencionado de Chile, los países del LAC-7 registraron un magro crecimiento durante la segunda globalización. Los tres países más grandes, Argentina, Brasil y México, expandieron el PIB per cápita a tasas anuales cercanas a 1% / 1,5%, mientras que Venezuela registró una caída del PIB per cápita cercana al 0,1%.

Los indicadores sociales mejoraron levemente en este período, especialmente en la última década (PNUD, 2013). Sin embargo, esta mejora estuvo muy lejos de acompañar los avances de las economías avanzadas. Un factor clave fue el crecimiento de la desigualdad, provocado –en buena medida– por la recurrencia de crisis derivadas a su vez de los fracasos de los procesos de liberalización y apertura financiera. Prados de Escosura (2013), al estimar las tendencias de largo plazo del desarrollo humano por regiones, concluye que “*en América Latina el desarrollo humano experimentó un moderado pero constante progreso y convergencia entre 1880 y 1980*”. El proceso parece haberse detenido a partir de allí, y la desigualdad generada por la volatilidad macroeconómica y las crisis fue determinante de ese cambio, en tanto operó como un factor restrictivo para el acceso a la salud y la educación de los estratos de bajos ingresos.

Este breve repaso de la historia del desarrollo económico latinoamericano nos lleva a concluir que, si bien muchos de los países de la región han llegado a disfrutar, en algunos momentos de sus respectivas historias, niveles de bienestar que se acercaron a los de las economías avanzadas, el camino se ha truncado en algún momento del siglo XX y en las últimas décadas no se han logrado avances persistentes. Este hecho apoya la hipótesis de doble trampa en el desarrollo latinoamericano: la trampa de ingresos medios y la trampa de desarrollo medio.

Con respecto a la primera, Gill y Kharas (2007), en su *East Asian Renaissance*, fueron de los primeros en detectar la interrupción del proceso de convergencia para el caso de los países que alcanzan cierto nivel de ingresos per cápita. Al analizar los desafíos de Asia, los autores asociaron la desaceleración con las demandas de cambio que el desarrollo impone a la estructura productiva, aunque los estudios más recientes, al ir más allá de la experiencia asiática, llegaron a dos conclusiones. La primera, que el fenómeno es generalizado en América Latina⁶. La segunda, que la probabilidad de caer en

6 Felipe (2012), por ejemplo, estima que 35 de 52 países de ingresos medios se encuentran en la trampa de ingresos medios, de los cuales 13 se encuentran en América Latina, 11 en Medio Oriente, 6 en África subsahariana, apenas 3 en Asia y 2 en Europa.

la trampa de los ingresos medios se relaciona menos con la estructura sectorial de la economía que con la inversión en capital humano y el incentivo a la productividad agregada de la economía (Eichengreen *et al.*, 2013).

Sobre el desarrollo humano, dado que la convergencia se verificó tanto en la primera globalización como en la etapa de la industrialización dirigida por el estado, parece natural relacionar la divergencia reciente con aspectos de la segunda globalización. Al respecto, dos puntos merecen destacarse. El primero es que diversos estudios recientes intentaron detectar los canales a través de los cuales un mayor relacionamiento con el resto del mundo puede redundar en una mayor disparidad de ingresos. En muchos casos el resultado fue que el crecimiento del coeficiente de Gini en las últimas décadas estuvo asociado en mayor medida a la globalización financiera que a la comercial (Jaumotte *et al.*, 2012). El segundo es que las crisis latinoamericanas tuvieron en general un significativo componente de crisis fiscal, de manera que se redujo severamente el espacio fiscal destinado a la generación de bienes públicos como la salud y la educación (CEPAL, 2008).

1.2.3. RECURSOS NATURALES Y DESARROLLO ECONÓMICO EN AMÉRICA LATINA

1.2.3.1. Un camino con obstáculos

El rol que los recursos naturales ocupan en la agenda del desarrollo es un tema central en el contexto latinoamericano actual, como lo fue al menos por los últimos 150 años. Ello no tiene nada de sorprendente si se tiene en cuenta que el capital natural resulta, en términos relativos, mucho más importante para los países en desarrollo que para los países desarrollados: representa, en efecto, 26% de la riqueza total para los países de bajos ingresos y 13% para los de ingresos medios, pero apenas constituye 2% del total en los países industrializados (Banco Mundial, 2011). Del mismo modo, la cuestión de la inserción internacional también se mantiene hasta nuestros días como otro de los temas centrales de esa agenda. Así, frente a distintos contextos externos, los gobiernos de los países latinoamericanos ensayaron diferentes formas de relacionamiento internacional como pieza clave en sus estrategias de desarrollo. Hoy, al igual que tantas veces, la pregunta que surge al respecto es: ¿puede un país desarrollarse de espaldas a sus ventajas comparativas, modificando la estructura productiva para profundizar

su industrialización, o para lograrlo debe integrarse al mundo a partir del aprovechamiento de sus recursos naturales?

En el frente académico, el debate está abierto. Por un lado, la visión neo-prebischiana es más bien pesimista: *“Dada la naturaleza de los procesos de acumulación de factores productivos y de construcción de capacidades tecnológicas, es simplemente imposible para una economía rezagada acumular capacidades en nuevas industrias si no se opone a sus ventajas comparativas”* (Ha-Joon Chang, 2012). Por otro lado, existe también una visión neo-ricardiana, que por supuesto cree lo contrario: *“El desarrollo económico de un país debe explotar pragmáticamente las oportunidades existentes inherentes a las actividades en las que el país cuenta con ventajas comparativas”* (Lin, 2012).

En el plano empírico, por su parte, la evidencia es ambivalente, en tanto no hay certezas sobre la tendencia de los términos de intercambio, pero tampoco está garantizado que una bonanza de recursos naturales necesariamente mejore el desempeño macroeconómico en el mediano o largo plazo. Sobre el primer punto, la evidencia econométrica más reciente apunta a la alternancia de períodos relativamente largos de tendencias a la baja y al alza (Cuddington, 2007; Albrieu, 2012). En cuanto al segundo punto, parece evidente que para prosperar y hacerse más ricas las sociedades con abundancia de recursos naturales deben aprovechar criteriosamente sus períodos de bonanza. La historia registra muchos ejemplos de países con abundancia de recursos naturales que iniciaron el despegue económico explotando su capital natural y hoy son países desarrollados, o bien transitan a paso firme en esa dirección. De hecho, tres de los países más ricos en la actualidad, Noruega, Nueva Zelanda y Canadá, están entre los de mayor capital natural. Australia, Estados Unidos y los países escandinavos son otros ejemplos relevantes.

Sin embargo, es imposible ignorar que son numerosos los países ricos en recursos naturales que no consiguen aprovechar ese capital natural y permanecen entre los países de menores ingresos, con mayores índices de pobreza, corrupción y conflicto.⁷ Trayectorias tan contrastantes sugieren que para entender de qué manera inciden sobre ellas las cuestiones políti-

7 Así, por ejemplo, de los 20 países en desarrollo que en 2007 eran los más dependientes de sus exportaciones mineras (de acuerdo a su participación en el total exportado), 11 están entre los países más endeudados del mundo y 5 atravesaron recientemente por guerras civiles (OECD, 2008).

cas, institucionales y de gobernanza es preciso encuadrar cada experiencia en su contexto histórico específico. En efecto, decisiones claves relativas a la generación, imposición y movilización de las rentas de los recursos naturales no pueden entenderse sin considerar los intereses y el poder relativo de los actores sociales involucrados, así como los regímenes de propiedad y las capacidades estatales prevalecientes en cada caso.

La cuestión central no sólo es de naturaleza técnico-productiva, sino también de economía política: cómo administrar socialmente la muy elevada magnitud y volatilidad de las rentas extraordinarias asociada con la explotación de recursos naturales. Dos riesgos le son inherentes: 1) la tentativa de sesgar la distribución de las rentas en favor de las élites y, 2) la posibilidad de que la explotación de esos recursos y la utilización de sus rentas no presten atención a su sostenibilidad intertemporal.

Parece evidente que en países muy dependientes de los recursos naturales, con marcos institucionales frágiles, y sociedades civiles poco participativas, el contexto resultará potencialmente propicio para que los grupos sociales con mayor poder político y económico mantengan el control sobre esos recursos y se valgan de sus rentas para bloquear cualquier tentativa de fortalecer la sociedad civil o mejorar la calidad institucional y las capacidades estatales. El resultado previsible será una sociedad entrampada en un círculo vicioso de dependencia de los recursos naturales, debilidad institucional y ciudadanía devaluada. A su vez, las interacciones entre los elementos que conforman ese círculo vicioso tenderán a retroalimentarse, agravando el deterioro del marco institucional y de la convivencia social y afectando de esta manera al crecimiento económico.

En particular, ciertas modalidades de explotación primaria –como las grandes plantaciones, los enclaves mineros o los latifundios agrícolas– capaces de operar en entornos contractuales poco demandantes institucionalmente, pueden contribuir a consolidar un “mal” equilibrio de bajo crecimiento. Este magro desempeño puede a su vez asociarse a una baja dinámica innovativa (y entonces el resultado será el estancamiento) o bien a la dualidad productiva, en tanto muchas de estas modalidades de organización, muy integradas verticalmente, apenas necesitan interactuar con proveedores o clientes domésticos, no desarrollan encadenamientos ni redes, generan escasos derrames y no presentan mayores demandas de mejoras institucionales.

El resultado puede ser aún peor: para un conjunto de trabajos escritos recientemente las economías en desarrollo con abundantes recursos naturales tenderían inevitablemente a retrasarse en términos macroeconómicos

y distributivos. Sachs y Warner (1995; 2001) proveyeron los estudios empíricos más influyentes al respecto. Siguiendo un enfoque de corte transversal con datos de las últimas tres décadas del siglo XX, los autores encuentran que existe una relación inversa entre la intensidad de los recursos naturales y el crecimiento económico y concluyen que “*excepto por la contribución directa del sector primario (...) los países ricos en recursos naturales han fallado sistemáticamente en sus intentos por lograr el crecimiento guiado por las exportaciones –o cualquier otro tipo de crecimiento*” (Sachs y Warner, 2001).

Que los países ricos en recursos naturales resulten maldecidos o bendecidos parece depender, por tanto, de la interacción que se verifique entre la economía política, la estructura productiva y el marco institucional en cada uno de ellos (Rozenwurcel y Katz, 2012). Así, una conclusión que parece surgir tanto de la evidencia empírica como de los debates académicos es que, en el caso de los países ricos en recursos naturales, el tránsito del crecimiento al desarrollo es posible, pero que para ello deben sortearse varios escollos. Los mismos pueden aparecer a partir de dos factores: 1) un marco institucional débil, incapaz de moderar y encauzar la conflictividad socioeconómica, y 2) una estructura productiva escasamente diversificada y, en consecuencia, extremadamente vulnerable. De esos dos factores se derivan, precisamente, las fallas de coordinación macroeconómicas, así como las diversas fallas de mercado y del estado que pueden transformar a los recursos naturales en un obstáculo para el crecimiento y el desarrollo.

En primer lugar incide la forma en que un país gestiona sus recursos naturales. Esto involucra: 1) la sustentabilidad ambiental en la explotación de los recursos, 2) el modo en que el estado capta parte de las rentas extraordinarias y las redistribuye (sustentabilidad social), 3) los incentivos a la inversión de parte de esas rentas para la “conversión” del capital natural no renovable en otras formas de capital y 4) los incentivos a la diversificación productiva y el progreso tecnológico, que a su vez se relacionan estrechamente con la formación de capital humano y el conocimiento (los dos últimos puntos asociados a la sustentabilidad económica intertemporal).

En segundo lugar, dado que la dinámica de las actividades basadas en recursos naturales se derrama al resto de la economía, es preciso considerar sus externalidades, tanto las positivas como las negativas. Así, por ejemplo, un boom de recursos naturales tenderá a aumentar los ingresos públicos, a minimizar el riesgo de escasez de divisas y a inducir la expansión de sectores productivos complementarios. Pero al mismo tiempo el mismo boom tenderá a reducir la competitividad en el resto del sector transable al apreciar el tipo de cambio real (enfermedad holandesa), así como a aumentar

el beneficio de las actividades no productivas destinadas a la búsqueda de rentas (*rent seeking*), y a generar excesos de oferta en el mercado laboral, sobre todo en las áreas urbanas.

En tercer lugar, como ya comentamos anteriormente, la dependencia excesiva de los recursos naturales tenderá a generar altos niveles de concentración de las exportaciones, obstaculizando el crecimiento de la economía y exponiéndola a una mayor volatilidad macroeconómica derivada de términos de intercambio más volátiles ya que, como es bien sabido, los precios de las materias primas oscilan más que los de los bienes industriales.

En suma, un país que pretende sustentar su proceso de desarrollo en una estrategia basada en los recursos naturales precisa combinar dichos recursos con tecnología apropiada, capital humano apropiado, políticas apropiadas, e instituciones apropiadas. Parafraseando el análisis de Collier (2010) sobre África, podemos decir que la ecuación para América del Sur es: “Naturaleza + Políticas micro para la actualización tecnológica y la diversificación productiva + Políticas macro para minimizar la volatilidad, asegurar la conversión del capital no renovable y evitar apreciaciones del tipo de cambio real + Instituciones políticas y económicas para que la distribución de las rentas sea equitativa y el progreso sea generalizado = Desarrollo”.

1.2.3.2. Repensando la trayectoria de América Latina desde fines del siglo XIX

El desempeño de los países de la región que discutimos la sección anterior puede ser analizado a partir del enfoque aquí planteado que destaca los posibles senderos alternativos que pueden derivarse del diferente aprovechamiento de los recursos naturales.

El Brasil de la primera globalización, aquel que falló en proveer crecimiento económico, se especializó en la producción y exportación de café, cuyos precios subieron marcadamente a finales del siglo XIX, provocando un verdadero boom de términos de intercambio (v. Blattman *et al.*, 2007). La producción en las extensas plantaciones de café de aquel entonces no requería mayores innovaciones sobre la tierra, mientras que las externalidades positivas hacia el resto de los sectores eran bastantes limitadas, acotadas al efecto sobre los ingresos fiscales y la inversión en infraestructura para facilitar las exportaciones (de Paiva Abreu y Bevilaqua, 2003). Quizás por ello, la fuerte inserción internacional de Brasil (su oferta de café representaba más de la mitad de la oferta mundial) no derivó en una aceleración del crecimiento; en cambio, el estancamiento fue la norma y, en consecuen-

cia, entre 1880 y 1913 el PIB per cápita prácticamente no creció. Además, las políticas públicas protegieron el latifundio y mantuvieron deprimidos los salarios reales, de manera que tanto la distribución de los activos como del ingreso no mejoraron durante ese período.

Hubo que esperar hasta la posguerra para que nuevas fuentes de crecimiento, asociadas a la industria manufacturera y la rápida urbanización, generaran el “milagro brasileño”, una conjunción de alto crecimiento con sensibles mejoras en la distribución del ingreso. Sin embargo, la estrategia de industrialización sustitutiva dirigida por el estado, que por décadas promovió una expansión de la absorción doméstica muy superior a la de las exportaciones netas, finalmente tornó insostenible la dinámica de la deuda externa, llevando a la “década perdida” de los ochenta y a la desactivación de los motores del crecimiento de allí en más (Giambiagi, 2007). En la última década los indicadores sociales aumentaron marcadamente, pero la inestabilidad de crecimiento sigue presente.

El caso de Argentina contrasta marcadamente con el brasileño. Como vimos, durante la primera globalización el país creció a tasas muy superiores al promedio latinoamericano, sobre la base de una verdadera bonanza de términos de intercambio ocurrida durante la última década del siglo XIX y la primera década del siglo XX (Díaz Alejandro, 1980; Ferreres, 2006). La demanda mundial del principal producto de exportación de Argentina, la carne, mostró ser muy sensible a la aceleración del crecimiento producido por la revolución industrial (Bértola y Williamson, 2003) y el país pudo responder a este incremento en la demanda en forma mucho más dinámica que otros países de la región a través de la extensión de la frontera agropecuaria y de los aumentos de productividad generados por las innovaciones tecnológicas incorporadas por los productores. La naturaleza extensiva de la ganadería preexistente a la primera globalización –la del cuero y el tasajo, primero, y luego, la del lanar– habría determinado que los patrones productivos prevalecientes generaran un patrón de distribución de la tierra esencialmente inequitativo (Engerman y Sokoloff, 1997). Cuando la revolución de la navegación transatlántica y la llegada del ferrocarril transformaron la producción de las fértiles praderas pampeanas en bienes transables, el patrón de propiedad preexistente bloqueó el acceso igualitario a la tierra de los inmigrantes y con ello la posibilidad de un desarrollo al estilo *farmer* como el que en cambio se verificó en Estados Unidos. Sin embargo, el intenso flujo de inmigrantes europeos, propiciado por activas políticas públicas, y de inversiones extranjeras directas principalmente orientadas a la infraestructura (Taylor,

2006)⁸, favoreció el crecimiento urbano de Buenos Aires, Rosario y otras ciudades de la región pampeana dando lugar a una significativa expansión del comercio interno y los servicios, así como al surgimiento de una incipiente actividad manufacturera. De este modo, poco a poco fueron constituyéndose una pequeña clase obrera que rápidamente comenzó a organizarse sindicalmente y una heterogénea clase media conformada, entre otros, por pequeños comerciantes, profesionales, funcionarios públicos, docentes, oficinistas bancarios y de otros sectores de servicios, entre otros. Todo ello, sumado al poderoso influjo de la educación pública, generó una elevada movilidad social ascendente y una creciente demanda de participación política por parte de esos sectores.

Con la crisis del '29 y el viraje de la economía mundial, Argentina se vio forzada a buscar nuevas fuentes de crecimiento, y a pesar de un buen desempeño relativo en el período de entreguerras, a partir de allí se consolidó un esquema caracterizado por la dualidad en el que un sector primario bien integrado a la economía mundial –ahora liderado por la producción agrícola– coexistía con una industria generadora del empleo urbano requerido por el rápido crecimiento poblacional de las grandes ciudades, pero de bajo dinamismo innovador y una marcada incapacidad para competir internacionalmente. Esta estructura productiva desequilibrada, como la llamó Diamand (1972), implicó la necesidad de trasladar recursos del agro a la industria –por ejemplo a través de retenciones a las exportaciones–, lo cual por largos períodos desincentivó la producción primaria. La dualidad existente derivó entonces en períodos recurrentes de estancamiento⁹. La escasez de divisas característica de la segunda posguerra se acentuó en los ochenta por el peso de los pagos de deuda externa a partir de la crisis financiera de 1981-82. El crecimiento retornó un par de décadas más tarde, pero la mejora en los indicadores sociales fue dispar.

En el caso mexicano, la primera globalización coincidió con una fuerte aceleración del crecimiento. Los términos del intercambio comercial se mantuvieron altos a lo largo del siglo XIX, comenzando a declinar en la última década, aunque México no aprovechó esta bonanza para acelerar el crecimiento; en cambio, la divergencia con los Estados Unidos se amplió entre

8 De hecho, entre 1850 y 1930 la población aumentó más de diez veces, mientras que para América Latina en su conjunto lo hizo tres veces.

9 Asociada a esta dinámica, Gerchunoff y Llach (2003) hacen hincapié en la constante tensión entre crecimiento económico y equidad distributiva a lo largo de la historia argentina.

1820 y 1870¹⁰. Fue con el inicio del *Porfiriato* a fines de la década de 1870 que la economía aceleró marcadamente su crecimiento, con un fuerte peso de las exportaciones de materias primas, al menos mientras duró la bonanza de términos de intercambio (Betty, 2001). Se trató, sin embargo, de un caso de dualidad, denominado por Moreno-Brid y Ros (2009) de “modernización con desigualdad”: por un lado, la reforma agraria de Díaz incentivó el latifundio y a partir de allí la distribución inequitativa de la riqueza; por otro lado, la aparición de un estado fuerte no se tradujo en mejoras relativas en los indicadores sociales; de hecho, el cambio estructural que significó la modernización terminó por afectar negativamente a la productividad agregada, en tanto las nuevas industrias no lograban hacia principios del siglo XX absorber la mano de obra que generaba la desaparición de las actividades tradicionales.

A partir de allí y hasta el auge en los precios del petróleo, México vivió un intenso proceso de industrialización y desarrollo, que tuvo su época dorada en términos de crecimiento en el período 1940-1980 y en términos de desarrollo humano en 1950-1980. En forma similar a lo ocurrido en Brasil y los países del cono sur, ya en la década de 1970 mantener la expansión de la demanda interna en tasas superiores al 6% significaba crecientes presiones sobre el mercado de divisas. A diferencia de Brasil, México podía enfrentar este dilema con el excedente petrolero, habida cuenta de que los precios reales del petróleo se incrementaron entre cuatro y siete veces a lo largo de la década de 1970 y el poder de compra de las exportaciones mexicanas más que se duplicó entre 1977 y 1981. Sin embargo, en un caso que tiene ingredientes de enfermedad holandesa y de maldición de los recursos naturales, la administración económica de López Portillo optó por sobre-expandir la absorción doméstica al punto de duplicar el déficit comercial en términos de PIB entre 1976 y 1981 (Cárdenas, 1996). Si bien se aceleraron al mismo tiempo el PIB total y la producción manufacturera, el crecimiento del PIB petrolero y del PIB no transable fue sensiblemente mayor, y se observó una reorientación de la inversión hacia las actividades petroleras en el caso de la inversión pública y hacia los servicios en el caso de la inversión privada (Ros, 1986). La combinación de caída en los precios del petróleo y la

10 Es interesante notar que si bien los niveles de PIB per cápita se mantuvieron relativamente constantes en este período, la bonanza de términos de intercambio no afectó a la dinámica industrial debido a diversas políticas proteccionistas. La hipótesis sobre la relativa ausencia de enfermedad holandesa en México 1750-1880 puede encontrarse en Dobado González *et al.* (2006).

suba del costo de la deuda ya existente hizo insostenible esta dinámica, y en agosto de 1982, la reunión anual del FMI México declaró oficialmente el cese de pago de la deuda externa, dando el puntapié inicial a la década perdida latinoamericana.

Al igual que varios países de menor tamaño de la región, Venezuela se integró al comercio mundial bien entrado el siglo XX (Bulmer-Thomas, 2003). Hacia la década de 1920 se iniciaron los procesos de explotación del petróleo, que en menos de diez años colocaron a Venezuela entre los principales productores mundiales. A partir de allí se generó una situación de holgura externa que diferenciaría a Venezuela del resto de los países de la región. En un principio, no era intención de los gobiernos desarrollar a la economía a partir del petróleo, como quedó de manifiesto en la poca importancia dada a los encadenamientos que la actividad podía generar; más allá de las evidentes mejoras en infraestructura, el mismo Juan Vicente Gómez habría bloqueado la instalación de las refinerías debido al posible peso político que estas darían a las regiones petroleras y a los sindicatos involucrados (Vallenilla, 1973).

No fue hasta la posguerra que la industrialización se hizo política pública, y si bien la industria manufacturera y la actividad de refinería crecieron a tasas diferenciales, el creciente intervencionismo estatal que permitía esta dinámica iba generando dificultades que se hicieron visibles en la década de 1970, cuando la maldición de los recursos naturales empezó a intensificarse. Como señala Astorga (2003), en ese momento se hizo evidente *“el desbordamiento de la capacidad del estado para administrar con eficiencia y buen criterio los cuantiosos recursos que estaba recibiendo. La bonanza inesperada tuvo su aspecto negativo al convertirse en fuente de corrupción y de operaciones fraudulentas”*. Los shocks petroleros de 1973 y 1979 generaron una combinación de maldición de recursos naturales y enfermedad holandesa –en tanto el PIB no petrolero perdió el dinamismo de las décadas pasadas– que habría de marcar el desempeño macroeconómico de las décadas siguientes.

En efecto, el rasgo principal de la economía venezolana contemporánea fue una secuencia de crisis y estancamientos, de manera que el PIB *per cápita* no logró en ningún momento del período 1980 - 2011 superar los niveles de fines de los setenta. En su “década perdida”, la caída en los precios del petróleo, la vulnerabilidad fiscal en contexto de las múltiples demandas que el intervencionismo había generado y, en definitiva, la inestabilidad política fueron la norma (Bourguignon, 1988), mientras que la década de las reformas no logró modificar el panorama.

¿No hubo entonces casos exitosos en la región? ¿Sólo hubo experiencias de estancamiento, dualidad, enfermedad holandesa o maldición de recursos naturales? Con algunas reservas, el caso de Chile ofrece un contraejemplo. Durante la primera globalización, Chile se posicionó como el principal proveedor mundial de salitre. La predominancia de esta actividad por sobre las exportaciones tradicionales previas (el cobre, el trigo y la harina) significó un cambio estructural que alteró la relación entre la dinámica del comercio exterior y la producción y el empleo domésticos, en tanto el salitre era una actividad altamente extractiva y sin demasiados eslabonamientos directos que computar. Además, la sostenida suba en los términos de intercambio entre 1880 y la primera guerra acentuó el peligro de contraer la enfermedad holandesa. Frente a estos riesgos, las activas políticas públicas buscaron apropiarse del excedente externo y compensar las presiones a la apreciación cambiaria con remisión de divisas al exterior y una fuerte expansión del gasto público, al tiempo que el sesgo de éste hacia la inversión en infraestructura y en educación permitió que la productividad agregada no se resintiera (Meller, 1996). Como describió Palma (2003), la estrategia fue “gravar, transferir, y gastar”. En el siglo XX, las reacciones frente a una bonanza externa –ya relacionada con el cobre– fueron similares. A fines de los ochenta, por ejemplo, la suba en el precio del cobre vino acompañada con una política cambiaria de *crawling peg* que evitó la apreciación excesiva, mientras que el incentivo cambiario se complementó con políticas de innovación y aumentos de productividad (CEPAL, 1994).

En suma, la historia latinoamericana desde mediados del siglo muestra dos rasgos llamativamente comunes. El primero, que se observa en los momentos de bajos precios de materias primas, está relacionado con las dificultades enfrentadas por los países de la región para evitar el “estrangulamiento externo”, es decir, con las limitaciones al crecimiento impuestas por la escasez de divisas. Aparecen allí, sin embargo, divergencias en las trayectorias nacionales, que refieren justamente a los relativos éxitos y fracasos en la administración de las divisas que el país generaba a partir de la explotación de los recursos naturales. El segundo, que se verifica en los períodos de bonanza de recursos naturales, es la incapacidad de la región para aprovechar esos períodos de abundancia a fin de romper las trampas del ingreso medio y el desarrollo humano medio. El caso de Venezuela en el último medio siglo provee quizás el ejemplo más dramático de este segundo fenómeno, ilustrado por las palabras que, en los setenta, pronunció el político venezolano que alguna vez fuera gobernador de la OPEP, Juan Pablo Pérez Alfonso: “*dentro de diez años, dentro de veinte años, lo verán: el petróleo nos traerá la ruina*”.

También las diferencias de desempeño bajo un mismo régimen económico internacional se relacionan con el aprovechamiento de los recursos naturales. Tómese como ejemplos Argentina y México durante la primera globalización. En ambos países se vivió una etapa de alto crecimiento, pero mientras en Argentina la prosperidad fue generalizada y hubo avances –a veces lentos– hacia un régimen democrático, en México solo un pequeño grupo fue beneficiado y la inestabilidad política hizo colapsar a la economía en las postrimerías de la Primera Guerra Mundial. Esta divergencia emparenta las heterogeneidades latinoamericanas con la diferencia entre instituciones inclusivas y extractivas planteada por Acemoglu y Robinson (2011); en el caso argentino hubo una evolución hacia el emparejamiento del “campo de juego” político y económico, mientras que en México pasó exactamente lo contrario.

1.2.4. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PARA SUPERAR LAS TRAMPAS DEL DESARROLLO LATINOAMERICANO

El último párrafo de la sección anterior nos dio una pauta de que las divergencias de trayectorias dependen en una instancia de cómo reaccionan las instituciones y las políticas frente a contextos específicos. El problema aquí es que se trata de conceptos más bien esquivos para la literatura económica. ¿Cómo podemos aproximarnos a ellos de una manera que sea útil para discutir los desafíos de desarrollo de la región?

Rozenwurcel y Katz (2012) proponen clasificar a los regímenes político-económicos de los países ricos en recursos naturales de acuerdo a una tipología basada en dos dimensiones: 1) el grado de sostenibilidad económica, social y ambiental a largo plazo de su explotación (la dimensión intertemporal) y 2) el grado de cohesión e inclusión social que caracteriza *ex ante* al diseño de las políticas (el criterio de equidad).

En principio la sostenibilidad intertemporal será mayor cuanto más sólido sea el marco institucional y más eficaz el funcionamiento del estado, por un lado, y más alta la credibilidad de los actores involucrados (del gobierno en primer lugar), por el otro. Del mismo modo, es previsible que la cohesión e inclusión social sean mayores en la medida en que los intereses comunes prevalezcan por sobre los particulares y cuanto menores sean la concentración del poder, la autonomía del Poder Ejecutivo y la discrecionalidad en la toma de decisiones.

Combinando ambas variables, pueden definirse cuatro tipos “ideales” de régimen político-económico: 1) depredador (cohesión e inclusión míni-

mas y al mismo tiempo miopía intertemporal), 2) hegemónico (cohesión e inclusión mínimas pero combinadas con una estrategia sostenible de largo plazo), 3) populista (mayor cohesión e inclusión coexistiendo con miopía intertemporal) y 4) integrado (que promueve políticas a la vez inclusivas y sostenibles intertemporalmente).

Los regímenes depredadores pueden caracterizarse esquemáticamente por su extrema fragilidad institucional, personalización del poder y ausencia de controles a su ejercicio, persistente conflictividad e inestabilidad política, total falta de credibilidad y máxima inseguridad jurídica. La incertidumbre y el cortoplacismo limitan severamente el aprovechamiento productivo de los recursos naturales y la generación de rentas. Una parte significativa de los ingresos fiscales provenientes de esas rentas, además, se canalizan a manos privadas. Los regímenes hegemónicos también excluyen a amplios sectores sociales del aprovechamiento de las rentas, pero su mayor estabilidad institucional brinda un mínimo de orden y seguridad, hace posible extender los horizontes temporales, otorga credibilidad a los compromisos asumidos, permite una explotación más sostenida de los recursos y genera ciertos incentivos para la provisión de infraestructura y otros bienes públicos.

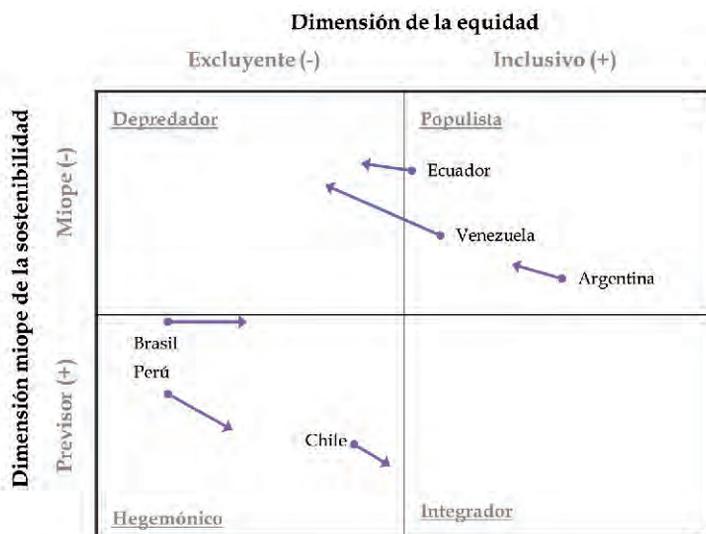
Los regímenes populistas obtienen apoyo social y legitimidad redistribuyendo parte de las rentas capturadas por el estado a través de sus redes clientelares y mediante la provisión de bienes privados a sus bases electorales, pero el clientelismo, a su vez, desincentiva la provisión de bienes públicos. Por otro lado, la fragilidad institucional y la debilidad de los mecanismos de regulación, control y rendición de cuentas, sumados al desinterés por el largo plazo que caracteriza al populismo, exacerbaban su imprevisibilidad comprometiendo, tarde o temprano, la sostenibilidad del régimen.

Los regímenes integrados, finalmente, se caracterizan por su énfasis en la cohesión social, el fortalecimiento de la institucionalidad, la protección de los derechos ciudadanos –incluido el de propiedad– y el cumplimiento de los compromisos gubernamentales. La sostenibilidad está apoyada en la credibilidad de las políticas y la provisión de bienes públicos en el empleo de mecanismos de gobernanza inclusivos.

Qué régimen prevalecerá en cada sociedad particular dependerá de la interacción entre los valores y conductas de su dirigencia política y los de los diferentes actores sociales. Naturalmente, los países pueden cambiar su régimen político-social con el paso del tiempo, ya sea evolucionado hacia regímenes crecientemente inclusivos y sostenibles, o bien mantenerse

estancados o, incluso, involucionar a regímenes menos inclusivos o más miopes. Al aplicar el análisis a un conjunto de países de América Latina, los autores llegan a la conclusión de que el casillero correspondiente al régimen sostenible e inclusivo permanece vacío (v. cuadro 1).

Gráfico 4 Evolución de los regímenes institucionales en América Latina



Fuente: Rozenwurcel y Katz (2012).

Como vimos en la segunda sección de este trabajo, los países de la región –relativamente ricos en recursos naturales– alcanzaron niveles de ingresos y desarrollo humano “medios”, que los diferencian de los países más pobres pero que aún no resultan suficientes para integrar el “club” de los países avanzados. ¿Qué desafíos enfrenta la región para empezar a poblar el cuadrante vacío del cuadro 1? ¿Cómo se relacionan estos desafíos con el manejo de los recursos naturales?

Pensemos primero en el corto plazo. Desde el punto de vista de la dinámica de corto plazo, el principal desafío a superar es la elevada inestabilidad macroeconómica inducida por la concentración de exportaciones en sectores de elevada volatilidad de precios. Esta inestabilidad involucra, desde el punto de vista de la dinámica de corto plazo, dos problemas: inestabilidad en el tipo de cambio y las reservas internacionales por un lado, e inestabilidad de los ingresos fiscales por el otro. Lo primero tiende a disminuir la diversificación productiva y de exportaciones. Lo segundo reper-

cute sobre el gasto público, en particular la inversión y el gasto social. Por ambas razones las fluctuaciones cíclicas tienden a ser más pronunciadas.

Una estabilización macroeconómica perdurable requiere encarar simultáneamente una serie de reformas tendientes a desactivar las fuentes subyacentes de inestabilidad. Las prioritarias son las vinculadas al funcionamiento del fisco. Su principal objetivo debe ser asegurar un resultado fiscal estructural compatible con el ejercicio de una política fiscal anticíclica y la sostenibilidad de la deuda pública.

Resulta evidente, sin embargo, que estas reformas generarán conflictos distributivos, sean de naturaleza sincrónica o intertemporal; en particular, el conflicto entre las demandas de equidad (presente) y los requerimientos del crecimiento. Este conflicto se presenta cuando se generan expectativas sobredimensionadas sobre los efectos de la bonanza en materia de empleo y otros beneficios previstos, que luego resultan frustradas. La conflictividad puede acentuarse si, como ocurre frecuentemente, la explotación de los recursos naturales está asociada a la transferencia más o menos compulsiva de la propiedad de la tierra y el reasentamiento poblacional, a la falta de transparencia en el otorgamiento de licencias o concesiones, a la debilidad de los mecanismos de regulación, supervisión y control, a la falta de capacidades locales de negociación y a la percepción social (justificada o no) de posibles perjuicios para la salud pública.

Es por ello que, desde una perspectiva de economía política, las reformas tendientes a consolidar la estabilidad macroeconómica requieren un marco institucional adecuado, espacio fiscal suficiente y una burocracia estatal honesta y competente.

El espacio fiscal puede crearse a través de medidas específicas (por ejemplo, la utilización de precios de referencia conservadores en la elaboración del presupuesto, o la decisión de auto-asegurarse acumulando reservas), pero también puede lograrse a través de mecanismos menos discrecionales, que ofrecen más transparencia y la exigencia de rendición de cuentas. Tres ejemplos concretos de tales mecanismos son las metas de resultado fiscal “estructural”, la legislación sobre responsabilidad fiscal y los fondos de estabilización.

Las políticas anticíclicas deben tener por objetivo no sólo suavizar el gasto agregado, sino también combatir la sobrevaluación cambiaria y proteger a los actores sociales más vulnerables, aquellos que no pueden implementar estrategias voluntarias para suavizar su consumo y dependen para ello del gasto social. En ocasiones se les suman objetivos de distribución intergeneracional y diversificación de activos públicos, aunque éstos tienen

más que ver con el largo plazo e idealmente deberían ser objeto de otros instrumentos (fondos de ahorro de largo plazo).

En cualquier caso, los mecanismos institucionales empleados para administrar las rentas forman parte de una ecuación compleja. En principio, además de atender a un objetivo de corto plazo, la estabilización cíclica, deben atender a otro de largo plazo, la acumulación. Los fondos de estabilización constituidos por activos líquidos y seguros son el instrumento más adecuado para el objetivo de corto plazo. Los fondos soberanos, integrados por un abanico de activos más diversificado y de mayor riesgo, lo son para el segundo.

De los seis países de América Latina que a comienzos de la década del 2000 crearon fondos orientados a administrar las ganancias inesperadas (*windfalls*) provenientes de las rentas, sólo dos los mantienen operativos: Chile y Trinidad y Tobago. Ecuador y Bolivia, en cambio, acabaron desmantelándolos y Argentina, si bien lo anunció, nunca llegó a constituirlo. México, por su parte, aunque no creó un fondo específico, incorporó en su regla de responsabilidad fiscal el mismo objetivo, pero no logró acumular ahorros significativos.

Aunque el peso de lidiar con la volatilidad debe recaer sobre la política fiscal, es inevitable que el manejo del tipo de cambio también esté involucrado, ya que los shocks de términos de intercambio afectan el tipo de cambio real de equilibrio. En países integrados financieramente al resto del mundo pero que cuentan con sectores no transables significativos y enfrentan perturbaciones frecuentes y asimétricas respecto a sus principales socios comerciales, el régimen cambiario más apropiado para lidiar con shocks de términos de intercambio es el de flotación, ya que precios relativos volátiles requieren tipos reales flexibles. Naturalmente ningún país puede dejar flotar libremente el tipo de cambio: el manejo cambiario debe impedir una apreciación real incompatible con el equilibrio de largo plazo. Pero la flotación administrada no debe transformarse en un régimen cuasi-fijo.

En cualquier caso, parece claro que sin un marco institucional que asegure el manejo adecuado de las finanzas públicas y una sólida red de seguridad social bien diseñada que compense a los “perdedores”, las demandas de equidad pueden tornar políticamente muy dificultoso implementar las decisiones más eficientes: en este caso, permitir que los precios domésticos se alineen con los internacionales (Banco Mundial, 2010).

Puesto de otra manera, más allá de las preferencias de la ciudadanía y de las evaluaciones y actitudes frente al riesgo de las autoridades, las propias deficiencias del marco institucional pueden conducir a la miopía intertemporal propia de los regímenes populistas.

La magnitud y volatilidad de las rentas en juego muchas veces también dan lugar a cambios pendulares en la definición de los derechos de propiedad, cuyo caso extremo son los ciclos recurrentes de estatización y privatización de grandes empresas petroleras o mineras (Chua, 1995). Como es de esperarse, contextos de baja calidad institucional y elevada desigualdad distributiva harán más probables estos ciclos. Varios países de la región que presentan esas características han atravesado durante la reciente bonanza por la fase de estatización, alentados por las mejoras experimentadas durante ese período por el poder de negociación de sus gobiernos ante las empresas concesionarias.

Sin embargo, al generar una elevada incertidumbre sobre los derechos de propiedad de los recursos, esa conducta suele ser “pan para hoy y hambre para mañana”. Al elevar significativamente los riesgos políticos percibidos por el sector privado, cuando luego de un período de alto involucramiento estatal el péndulo se mueve en dirección contraria y se vuelve nuevamente necesaria la inversión privada, las empresas privadas –fortalecidas en su poder de negociación– exigirán condiciones contractuales inflexibles y tasas de retorno muy superiores a las demandadas en países considerados políticamente más previsibles.

Pasemos ahora a una mirada de más largo plazo. Está claro que asegurar la estabilidad macroeconómica es necesario, pero no basta para sortear la trampa del desarrollo “medio”. En particular, dada la elevada concentración por productos y destinos que todavía exhiben las exportaciones de la región, su balance de pagos y su desempeño macroeconómico continúan siendo muy vulnerables a perturbaciones comerciales o financieras en los mercados mundiales. Al mismo tiempo, la amenaza potencial de “enfermedad holandesa” continuará acechando a segmentos importantes del sector transable toda vez que reaparezcan términos de intercambio favorables. Por ambas razones, resulta crucial promover la diversificación de la estructura productiva y de la base exportadora de los países latinoamericanos.

Para ello, la gestión macroeconómica debe orientarse a evitar la repetición de episodios de brusca apreciación y atraso cambiario, así como el sobreendeudamiento externo. Esto exigirá no sólo una conducta fiscal prudente, sostenible y contracíclica, como ya se analizó más arriba, sino una activa coordinación de la misma con la administración monetaria y cambiaria. Pero, al mismo tiempo, deberán desplegarse políticas que explícitamente compensen las tendencias de mercado a una excesiva concentración de la estructura económica en las actividades favorecidas por el auge de precios internacionales.

La elevada complementariedad que varios de los países de la región parecen exhibir con los nuevos liderazgos emergentes es una plataforma a partir de la que esos países pueden insertarse dinámicamente en los mercados internacionales, pero no puede ser sinónimo de una completa especialización y primarización de su canasta de exportaciones. Ello requiere el diseño de una estrategia de largo plazo consistente, de políticas productivas y de fomento a la competitividad capaz de movilizar los recursos disponibles a fin de aprovechar cabalmente las oportunidades que brinda la economía globalizada.

El principal objetivo de esa estrategia será garantizar una trayectoria de crecimiento al mismo tiempo sostenido e inclusivo. El principal problema de la región no ha sido, como se vio, su incapacidad para crecer en forma acelerada. La dificultad residió, más bien, en la incapacidad para sostener en el tiempo una trayectoria de crecimiento no interrumpida por episodios recurrentes de crisis y cambios bruscos de tendencia.

En las recaídas son habitualmente los sectores más vulnerables de la población los que sobrellevan los mayores perjuicios, pero en tanto el conjunto de la economía se ve afectada ante cada episodio disruptivo, todos los actores sociales se creen con derechos suficientes para reclamar la recuperación de sus deteriorados niveles de bienestar previos. En tales condiciones, el espacio para acuerdos cooperativos de naturaleza intertemporal tiende a achicarse sistemáticamente, propiciando políticas no sostenibles que tienden a agravar las dificultades. En un círculo vicioso de difícil resolución, las permanentes mudanzas de los regímenes de política ante cada dificultad tienden a incorporarse como datos permanentes del contexto a las expectativas del público, contribuyendo a acortar sus horizontes de decisión y, en definitiva, dañando el desempeño de largo plazo de la economía, tanto desde el punto de vista del crecimiento como del de la equidad.

Para salir de ese círculo vicioso es necesario sacar a las economías de la región de su recurrente oscilación entre períodos de equilibrio externo conseguido a costa de “bajos” niveles de vida y períodos de “aceptables” niveles de vida que acaban generando desequilibrios externos que provocan la interrupción del crecimiento. En una economía pequeña y abierta que necesita importar bienes de capital e insumos intermedios para crecer no hay otra forma de combinar expansión sostenida, equilibrio externo y una evolución favorable de los niveles de vida del conjunto de la sociedad, que hacer del aumento sostenido de la productividad sistémica la clave de la competitividad de la economía.

La otra cuestión a enfrentar son las bajas tasas de ahorro e inversión, insuficientes para sustituir por otros tipos de capital el stock de recursos

naturales consumido. Para hacerle frente hacen falta mecanismos adecuados para transformar las rentas extraordinarias en inversión productiva o en ahorro a largo plazo. ¿Qué condiciones institucionales pueden posibilitar una explotación sostenible de los recursos naturales consistente con el interés colectivo?

En determinadas ocasiones, cuando se cuenta con una masa crítica de empresarios con espíritu emprendedor y disposición a asumir riesgos, el proceso de creación dinámica de nuevas ventajas comparadas en buena medida puede ser resultado endógeno del proceso de innovación y cambio tecnológico. Pero en la mayoría de las circunstancias éste no es necesariamente un proceso natural: la proliferación de fallas de mercado y diferentes “externalidades” en el proceso de desarrollo –especialmente en sus etapas iniciales– impide que las señales de precio reflejen en forma adecuada muchas de las oportunidades asociadas a una creciente diversificación y sofisticación productiva (Rodrik, 2007).

Esta es una razón de peso para promover acciones de política orientadas a promover el desarrollo. No se trata, por cierto, de reemplazar la iniciativa privada y las señales de mercado por la “planificación estatal”. Pero sí se trata de reconocer que los enfoques de reforma estructural y liberalización impulsados en la región por los organismos multilaterales de crédito en las últimas décadas del siglo pasado tampoco arrojaron resultados a la altura de las expectativas y, en muchos casos, condujeron a numerosos episodios de crisis y fracasos espectaculares.

Es necesario, en suma, combinar las señales de mercado con las iniciativas de política de manera coordinada. Si con incentivos adecuados la iniciativa privada está en condiciones de aportar la innovación y el dinamismo empresarial imprescindibles, sólo el accionar gubernamental puede orientar estratégicamente el proceso de desarrollo. Para eso es preciso aceptar que las responsabilidades de la política económica no son apenas las de asegurar la estabilidad del entorno macroeconómico y de las reglas del juego, por más importantes que sean estos objetivos.

Los gobiernos disponen, por cierto, de recursos limitados y tienen que efectuar elecciones entre objetivos de política y decidir la secuencia con que abordarán los problemas. En este sentido, el diseño de una estrategia útil para promover el desarrollo no puede consistir en la elaboración de un extenso listado de problemas a encarar y de políticas deseables. Lo que se requiere es un diagnóstico explícito que identifique prioridades basadas en las necesidades del contexto local. En lo que sigue intentamos destacar algunas de las cuestiones que a nuestro juicio constituyen restricciones crí-

ticas al desarrollo en el presente contexto y, por lo tanto, aparecen como áreas prioritarias de acción.

¿Cuáles son los desafíos a enfrentar hacia el mediano y largo plazo? En función de la discusión precedente, además de la estabilidad macroeconómica es posible identificar al menos tres desafíos que la estrategia de desarrollo debe enfrentar: 1) ahorro, inversión y financiamiento; 2) transformación de la estructura productiva, innovación y formación de capital humano; 3) conflicto distributivo. Sin resolver cuestiones críticas en cada uno de estos planos no será posible alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible a un mismo tiempo.

Todas ellas demandan, sin embargo, un Estado y una burocracia pública altamente capacitados para formular e implementar buenas políticas públicas y adecuados mecanismos institucionales para evaluar los resultados de su aplicación. En este sentido, la debilidad institucional del proceso de toma de decisiones es tal vez la principal restricción que en la actualidad enfrentan los países de la región para ingresar en una trayectoria de crecimiento sostenido. Es por ello que a las tres dimensiones arriba identificadas es preciso agregar una cuarta, que discutiremos al final del trabajo, decisiva para encarar todas las restantes: la que se refiere a las instituciones, las capacidades estatales y la calidad de las políticas públicas.

Naturalmente estas cuatro dimensiones presentan numerosas interacciones y vinculaciones recíprocas, lo que implica que los desafíos deben enfrentarse simultánea y articuladamente. Sin embargo, como se dijo, es imposible resolver todos los problemas al mismo tiempo. Por ello será preciso establecer ante cada desafío una orden de prioridades a atacar con los limitados recursos disponibles. Definir prioridades significa, obviamente, privilegiar ciertas demandas y postergar otras. Por lo tanto, para que ello resulte aceptable, la estrategia debe formularse participativamente, el liderazgo debe ser creíble, las decisiones deben ser transparentes y la ejemplaridad debe transitar de arriba a abajo. A continuación se discute con algún detalle la naturaleza de los desafíos y cómo encararlos en cada una de las cuatro dimensiones.

a) Ahorro, inversión y financiamiento

El esfuerzo de inversión que demandará esta estrategia necesita generar ahorro suficiente, público y privado. Sin embargo, es interesante recordar un hecho novedoso de la actual configuración macroeconómica. Tradicionalmente, como muchas otras economías en vías de desarrollo, las del LAC-7 enfrentaron situaciones caracterizadas por la insuficiencia de ahorro

interno para hacer frente a las oportunidades de inversión existentes. Esa deficiencia de ahorro era en buena medida contrapartida interna del escaso dinamismo exportador de la economía. Por eso cada vez que se ingresaba en una fase de crecimiento la cuenta corriente de la balanza de pagos se volvía deficitaria y se requería un flujo de recursos provenientes del exterior para cerrar la brecha entre inversión y ahorro interno. Esta era, de hecho, la forma en que se ponía de manifiesto la restricción externa al crecimiento.

En la actualidad, ni la restricción de ahorro ni la restricción externa parecen ser las principales limitantes al crecimiento que enfrenta la mayoría de los países del LAC-7. Con excepciones, la mayor disponibilidad de ahorro fue canalizada internamente y financió el aumento de la tasa de inversión. Esto significa que, garantizado un entorno estable y predecible en las reglas de juego, un proceso de crecimiento sostenible es factible. Para ello, la prioridad debe ser impulsar planes coherentes de ampliación y modernización de la infraestructura física que, aún con diferencias de grado, muestra serias deficiencias en todos los países del LAC-7. Por las externalidades involucradas, la inversión privada no está en condiciones de asumir por sí sola este desafío. El rol de la inversión pública es, por lo tanto, crucial en esta área. Dadas las evidentes complementariedades entre inversión pública y privada, la ejecución de dicho plan posibilitará al mismo tiempo destrabar importantes decisiones de formación de capital físico por parte del sector privado.

Lógicamente, no se trata sólo de impulsar la acumulación de capital, sino de hacerlo eficientemente, coordinando el esfuerzo público y privado, para lograr que la mayor inversión venga acompañada por una creciente productividad agregada. Sólo así será posible garantizar un crecimiento sostenido del ingreso per cápita que, en las próximas dos décadas, permita alcanzar aceptables niveles de vida para el conjunto de la población.

Finalmente, también será imprescindible complementar el ahorro interno con ahorro externo, ya sea el que aporte la inversión directa como el proveniente del financiamiento de largo plazo que se capte en los mercados internacionales. Para desarrollarse la región no puede prescindir de esos recursos a fin de adquirir la tecnología y los bienes de capital que no se producen internamente. Ese financiamiento deberá destinarse a proyectos de inversión en sectores transables (directa o indirectamente) y usarse con prudencia sin poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda externa. Naturalmente, en varios de los países del LAC-7, volver a atraer la IED y retornar a los mercados de crédito voluntario requiere, a través de una estrategia pragmática e inteligente, la normalización de relaciones con la comunidad financiera internacional.

b) Transformación de la estructura productiva, innovación y formación de capital humano

El desarrollo no puede circunscribirse exclusivamente a la promoción de los sectores con ventajas comparativas “estáticas”. Pero saber aprovechar esas ventajas debe ser inevitablemente el punto de partida. Esto significa potenciar la expansión sostenible de las actividades basadas en la explotación de recursos naturales.

El análisis de las experiencias exitosas de desarrollo pone de manifiesto, por cierto, que el proceso de innovación, cambio tecnológico y creciente diversificación de la estructura productiva resulta tanto o más importante que las ventajas estáticas para sostener el aumento de la productividad y el crecimiento económico. Naturalmente, ese proceso tenderá a cambiar gradualmente el patrón heredado, generando “nuevas” ventajas comparativas e incorporando nuevas actividades dinámicas. Es un error suponer, sin embargo, que la innovación y el cambio tecnológico no son posibles en las economías donde la explotación de recursos naturales ocupa un lugar central de su estructura productiva. La trayectoria de países como Australia, Nueva Zelanda, Finlandia, Noruega o Canadá, por nombrar sólo algunos pocos casos notorios, refuta esa creencia.

Más aún, la actual revolución tecnológica, impulsada por la convergencia de las TIC, la bio y la nanotecnología, está provocando un espectacular proceso de transformación productiva en numerosas actividades vinculadas al sector primario. Estas transformaciones desmienten el tradicional preconcepción de que las ganancias de productividad sólo pueden obtenerse en actividades ligadas a la industria manufacturera.

Es posible que el impacto directo de la actividad primaria en materia de generación de empleo continúe siendo relativamente bajo, pero en la actualidad, especial pero no exclusivamente en la actividad agrícola, se verifica la existencia de encadenamientos más intensos y complejos con múltiples actividades manufactureras y de servicios. Tanto “aguas arriba”, en la provisión de insumos y bienes de capital, como “aguas abajo”, en los sectores potencialmente demandantes de sus productos.

Cuando se contemplan estas interacciones, las relaciones entre el sector primario, la industria y los servicios revelan no sólo conflictos de intereses que ciertamente existen, sino también su potencial de cooperación en el marco del desarrollo económico.

No se trata de subestimar la importancia de la diversificación productiva ni de la industrialización en el proceso de desarrollo. Impulsar la di-

versificación es crucial para reducir la fragilidad estructural asociada a una excesiva dependencia de las *commodities*, así como para contar con una red productiva suficientemente densa, flexible e innovadora, capaz de aprovechar las oportunidades del cambio tecnológico, cuya procedencia es difícilmente predecible. Pero conviene tener presente que diversificación e industrialización no son necesariamente sinónimos en el mundo moderno.

En cuanto a la industria manufacturera específicamente, por último, parece evidente que sin tener el mismo dinamismo que antaño en materia de generación de empleo, mantiene su centralidad en la red de encadenamientos productivos de cualquier economía avanzada y continúa siendo uno de los ámbitos decisivos (aunque no ya el único) del proceso de innovación y cambio tecnológico. Está claro, no obstante, que en economías “pequeñas” que deben insertarse en un mundo globalizado como las del LAC-7, es necesario seleccionar el sendero de diversificación a emprender y, en particular, qué sectores industriales promover. Lo que debe evitarse a toda costa es una estrategia de protección indiscriminada a sectores claramente ineficientes que sólo pueden competir por la vía de costosos subsidios para el conjunto de la sociedad.

Pero además, en un mundo donde la información y el conocimiento se han vuelto elementos centrales de la economía y de las relaciones sociales en general, la inversión en capital humano es otro factor clave de una estrategia enfocada al aumento sostenido de la productividad. Esa inversión es también vital para atacar el problema de la exclusión social; sin calificaciones adecuadas hay cada vez menos oportunidades de empleo en el sector formal.

Lamentablemente, a pesar de los mayores recursos destinados a la educación, los resultados obtenidos aún están muy lejos de los exhibidos por los países avanzados. Así lo sugieren, entre otros indicios, los resultados de las pruebas internacionales de evaluación del último decenio. Tres deben ser los objetivos prioritarios en materia educativa: la igualdad de oportunidades con independencia del nivel socioeconómico de las familias, la mejora drástica de la calidad educativa y la adecuación del perfil de los egresados del sistema a los requerimientos del proceso de desarrollo. Por sí solo, el aumento del financiamiento disponible es insuficiente para mejorar la calidad y el rendimiento educativo.

Hace falta comprometer a todos los actores involucrados, en primer término las familias y los docentes. Es vital, en segundo lugar, reformular participativamente el sistema de incentivos en la carrera docente para poder atraer recursos humanos más preparados y exigir de los educadores un mejor desempeño.

Teniendo en cuenta que el conocimiento está convirtiéndose aceleradamente en el principal factor productivo de la economía y que las externalidades que derrama sobre el conjunto de la sociedad son enormes, el foco de la transformación no debe limitarse al nivel inicial y la educación básica (primaria y secundaria). Debe abarcar también a la Universidad. Además del bajo nivel académico que, con honrosas excepciones, se observa en la región especialmente en las ciencias exactas y naturales, otra deficiencia de suma relevancia en el nivel universitario es la escasísima incorporación de alumnos provenientes de sectores de bajos ingresos, que refuerza la elevada desigualdad social característica de la región.

c) Conflicto distributivo, mercado de trabajo y políticas sociales

Tradicionalmente el conflicto distributivo tendió a procesarse en el ámbito de los mercados laborales mediante la negociación entre tres actores: los empresarios, los sindicatos y el Estado.

En ese ámbito, además de sus responsabilidades tradicionales de mediación y arbitraje, la prioridad del Estado deben ser una progresiva reducción de la informalidad laboral y la calificación laboral con foco especial en los jóvenes, a fin de mejorar las condiciones de “empleabilidad” de quienes se incorporan (o reincorporan) al mercado de trabajo sin las capacidades requeridas.

Sin embargo, aunque las políticas asociadas al mercado de trabajo siguen siendo relevantes, la emergencia de nuevos fenómenos y actores sociales le hizo perder la centralidad que tuvo en el pasado. Hoy en día esas políticas deben abordar la problemática social conjuntamente con políticas asistenciales que trascienden los límites de los mercados laborales.

Sin la menor duda, la prioridad de estas políticas debe ser eliminar la indigencia y minimizar la pobreza, definiendo metas y plazos concretos para tal fin. Es altamente probable que, dados los elevados niveles de marginalidad y exclusión imperantes, el gasto público deba incorporar por un período prolongado un importante componente de subsidio. Pero ello exige el diseño de programas bien direccionados, que eviten transferencias regresivas que en muchos casos tienden a beneficiar a sectores que no lo necesitan. En este sentido, las políticas de asistencia social deben ser reformuladas íntegramente con vistas a eliminar el componente clientelístico que tradicionalmente caracterizó el vínculo del Estado con los sectores sociales más vulnerables. Su eje central deben ser las transferencias condicionadas (*conditional cash transfers*) a los sectores más vulnerables. Esta modalidad deberá consolidar de manera gradual la mayoría de los otros programas

existentes, manteniendo vigentes sólo aquellos que atiendan a circunstancias muy específicas y debidamente fundadas. Deberá asegurar asimismo un manejo transparente de los fondos, eliminando toda intermediación innecesaria de “punteros” políticos.

1.2.5. FINAL: ESTADO, INSTITUCIONES Y POLÍTICA

Como se deduce de toda la discusión precedente, el deficiente funcionamiento de las instituciones y el Estado es posiblemente la restricción que opera con mayor intensidad a la hora de evaluar las trampas de desarrollo en América Latina. Conviene entonces dedicarle el cierre del trabajo.

El marco institucional y las capacidades estatales son claves para el proceso colectivo de toma de decisiones, en el que participan múltiples actores heterogéneos, públicos y privados, con diferentes intereses, visiones y preferencias. De hecho, cualquier régimen de política no es otra cosa que la articulación de un conjunto de leyes y regulaciones surgidas de los acuerdos alcanzados en el proceso de negociación entre los diversos actores involucrados.

Típicamente, las decisiones de política involucran conflictos (*trade-offs*) en torno a cómo y con qué fines utilizar recursos e instrumentos irremediablemente escasos, dando lugar a fenómenos de interacción estratégica entre la autoridad de aplicación y diferentes grupos de interés con poder de influir sobre el diseño e implementación de las políticas. Las interacciones entre el poder relativo de los distintos grupos de interés y las restricciones de recursos disponibles son, por lo tanto, las que delimitan el mayor o menor espacio con que cuentan las autoridades; cuanto más reducido sea ese espacio, menos consistentes y efectivas serán las políticas públicas. Sin embargo, en la medida en que el tipo de instituciones existentes (tanto el régimen de políticas como la forma de organización del sector público) tiende a incidir sobre la distribución de poder entre diferentes actores sociales, el marco institucional puede contribuir a ensanchar o estrechar ese espacio de política.

No hay ninguna duda de que el deterioro institucional y la debilidad del Estado pueden afectar seriamente tanto el funcionamiento de los mercados como la propia efectividad de las políticas públicas. La desarticulación del sistema de partidos, la subordinación del Congreso y los gobiernos sub-nacionales a los dictados de un Poder Ejecutivo Nacional cada vez más centralizado, las múltiples falencias del sistema judicial, o la marcada ineficiencia de la administración pública, corroída por la inestabilidad y la pobrísima calificación de sus funcionarios públicos, son apenas algunos

ejemplos de las manifestaciones más conspicuas de deterioro institucional y del funcionamiento estatal. Es esto, en última instancia, lo que explica la bajísima calidad de las políticas públicas en varios de los países del LAC-7 y los limitados efectos que éstas tienen para inducir los comportamientos económicos y sociales esperados por las autoridades.

Si se comparte este diagnóstico, también se coincidirá en que la credibilidad en las autoridades es una condición fundamental para asegurar la efectividad de las políticas y del accionar estatal en general. La credibilidad de los funcionarios públicos es crucial para establecer acuerdos duraderos entre actores políticos y sociales clave, capaces de proteger el espacio de política económica de las presiones de intereses enfrentados, lo que tiende a acortar los horizontes de decisión dificultando la toma de decisiones de largo plazo. Ella requiere la inexistencia de favoritismos o discriminaciones en el diseño y aplicación de las políticas, la capacidad de hacer cumplir las normas existentes (*enforcement*). Como el ejemplo de varios países de la región sugiere, la agudización de la volatilidad macroeconómica y el exacerbamiento de la conflictividad distributiva están estrechamente asociados a la inestabilidad institucional. Nada impide, en principio, que una economía volátil muestre períodos de rápido crecimiento. Pero la marca distintiva de una economía volátil es que esos períodos no alcanzan para conformar un régimen sostenible de desarrollo inclusivo.

En síntesis, una estrategia capaz de poner en marcha el conjunto de políticas discutido en los puntos precedentes demanda capacidades institucionales, organizativas y profesionales que la mayoría de los Estados de la región hoy no tienen. Sin reformas que reconstruyan progresivamente esas capacidades será imposible llevar adelante el resto de las iniciativas previstas. Si un país no es percibido por sus propios habitantes como una sociedad donde pueden prosperar los individuos más talentosos, dedicados y honestos, ninguna estrategia de desarrollo puede ser exitosa. Esto es particularmente cierto si las percepciones negativas se focalizan en quienes desempeñan la función pública, ya que esto tendrá efectos deletéreos sobre los incentivos de aquellos que son, o aspiran a ser, funcionarios públicos, como así también sobre la confianza colectiva, uno de los principales ingredientes del capital social de un país. Por lo tanto, si bien no existe ninguna receta preestablecida, para encarar con alguna posibilidad de éxito una transformación tan compleja y difícil como la que se requiere resulta en cualquier caso primordial combatir la falta de ética y la ineficiencia en la administración pública, haciéndolo desde “arriba hacia abajo”, es decir, exigiendo ejemplaridad en las conductas de las más altas autoridades para

que esa actitud permee hacia los niveles inferiores de la administración y, a la vez, resulte visible y creíble para el conjunto de la sociedad.

Una advertencia final sobre el rol de la política. Para llevar adelante esta estrategia no basta con reunir técnicos competentes, tener un buen diagnóstico y formular las reformas y las políticas adecuadas. Es imprescindible, además, construir una visión de país compartida, que sin ignorar la conflictividad resultante de la multiplicidad de visiones, preferencias e intereses sociales, permita encauzarla constructivamente, asegurando la percepción de pertenencia a un colectivo común y estirando progresivamente el horizonte de decisión de los actores sociales.

Esa visión debe reflejar un mínimo de coincidencias sobre los objetivos básicos de la estrategia entre los actores políticos y sociales claves que, tal vez, podría sintetizarse en cuatro puntos:

- Consolidar las instituciones representativas y republicanas y fortalecer su credibilidad.
- Promover una articulación virtuosa entre las esferas pública y privada, asegurando el máximo espacio a la iniciativa privada, pero fortaleciendo paralelamente las capacidades estatales para proveer un horizonte de estabilidad, administrar el conflicto distributivo, contribuir a la coordinación de las decisiones y de las conductas cooperativas, regular los mercados y hacer eficientemente aquello que éstos no pueden hacer por sí solos.
- Asegurar el crecimiento sostenido sobre la base del pleno aprovechamiento de nuestros recursos –incluidos los recursos naturales y humanos– y el estímulo a la innovación y el desarrollo empresarial.
- Erradicar la indigencia, minimizar la pobreza y mejorar progresivamente la distribución del ingreso y la riqueza.

Lograrlo es difícil, pero partiendo de los niveles “medios” de ingresos y riqueza de los países de América Latina y de las oportunidades que brindan actualmente los recursos de la región y el contexto internacional, no es imposible. Para ello, la tarea prioritaria de la agenda política de las próximas décadas debe ser la de construir una visión de futuro compartida, que haga creíbles las nociones de progreso y de ciudadanía a las perspectivas de vida del conjunto de la población. Dado el cuadro de desigualdad social

prevaliente en la región, el costo de dejar pasar la oportunidad no es sólo inmediato, sino que será pagado con creces por la próxima generación.

Ésa es la difícil tarea que la política tiene por delante.

REFERENCIAS

- Acemoglu, D. y J. A. Robinson (2012). *The Origins of Power, Prosperity, and Poverty, Why Nations Fail*, New York, Crown Business.
- Albrieu, R. (2012). La macroeconomía de los recursos naturales en América Latina. En *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?*, eds. R. Albrieu, A. López & G. Rozenwurcel. Montevideo, Red Mercosur.
- Astorga, P. (2003). “La industrialización de Venezuela (1936-1983). El problema de la abundancia”. En Cárdenas *et al.* (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Oxford University Press.
- Banco Mundial (2011). *The Changing Wealth of Nations: Measuring Sustainable Development in the New Millennium*. Washington, World Bank Publications.
- Basu, S. y A. Taylor (1999). “Business Cycles in International Historical Perspective”. NBER Working Paper No. w7090.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2012). *The Economic Development of Latin America since Independence*. Oxford University Press.
- Bértola, L. y J. Williamson (2003). *Globalization in Latin America Before 1940*. NBER Working Paper No. w9687.
- Bértola, L.; Hernández, M. y S. Siniscalchi (2012). “Un índice histórico de desarrollo humano de América Latina y algunos países de otras regiones: metodología, fuentes y bases de datos”. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, Documento On Line N° 28.
- Blattman, C., J. Hwang, y J. G. Williamson (2007). “Winners and Losers in the Commodity Lottery: The Impact of Terms of Trade Growth and Volatility in the Periphery 1870–1939”, *Journal of Development Economics*, Vol. 82, pp. 156–79.
- Bolt, J. y J. L. van Zanden (2013). *The First Update of the Maddison Project; Re-Estimating Growth Before 1820*. Maddison Project Working Paper 4.
- Bourguignon, F. (1988). “Venezuela: absorption without growth”. En A. Gelb *et al.* (eds) *Oil Windfalls – Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press.
- Brender, A. y F. Pisani (2010). *Global Imbalances and the Collapse of Globalised*

- Finance. CEPS paperback.
- Bulmer-Thomas, V. (2003). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (1996). *La política económica en México 1950-1994*. Fondo de Cultura Económica.
- Cárdenas, E. (2003). “El proceso de industrialización acelerada en México (1929-1982)”. En Cárdenas *et al.* (2003), *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- Cárdenas, E., Ocampo, JA y R. Thorp (comps.) (2000). *La Era de las Exportaciones Latinoamericanas*. Serie de Lecturas 93 de El Trimestre Económico.
- Cárdenas, E., Ocampo, JA y R. Thorp (comps.) (2003). *Industrialización y Estado en la América Latina. La leyenda negra de la posguerra*, Serie de Lecturas 94 de El Trimestre Económico.
- CEPAL (1994). “El crecimiento económico y su difusión social: el caso de Chile de 1987 a 1992”. LCR 1483.
- CEPAL (2008). *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008 (LC/G.2386-P)*, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.2.
- Chang, H. J. (2012). “Comments” in Justin Yifu Lin (2012), *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development Policy*, Washington, The World Bank, pp. 56-65
- Chua, A. L. (1995). *The Privatization-Nationalization Cycle: The Link between Markets and Ethnicity in Developing Countries*, *Columbia Law Review* 95(2): 223-303.
- Cohen, B. (1981). *Banks and the Balance of Payments: Private Lending in the International Adjustment Process*. Rowman & Allanheld publishers.
- Collier, P. (2010). *The Plundered Planet*. Penguin.
- Corden, W.M. (1984). *Booming Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation*. *Oxford Economic Papers*, vol. 36, no. 3, 359-380.
- Cuddington, J., Ludema, R. y Shamila Jayasuriya (2007). “Prebisch Singer Redux”. En *Natural Resources and Development: Are They a Curse? Are They Destiny?*, ed. Daniel Lederman y William F. Maloney. World Bank/Stanford University Press.
- de Paiva Abreu y M., Bevilaqua, A. y D. Pinho (2000). “Brasil como una economía exportadora, 1880-1930”. En Cárdenas *et al.* (2000), *La Era de las Exportaciones Latinoamericanas*. Serie de Lecturas 93 de El Trimestre Económico.
- Diamand, M. (1972). “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”. *Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45.

- Díaz Alejandro, C. (1980). "La economía argentina durante el período 1880-1913". En Ferrari, G. y E. Gallo (eds.), *La Argentina del Ochenta al centenario*. Ed. Sudamericana.
- Díaz Alejandro, C. (1984). "Latin America in the 1930s". En *Latin America in the 1930s*, ed. R. Thorpe. London, Macmillan.
- Dobado Gonzáles, R.; Gomez-Galvarriato, A. y J. Williamson (2006). "Globalization, De-Industrialization and Mexican Exceptionalism 1750-1879". NBER Working Paper No. w12316.
- Eichengreen, B.; Park, D. y K. Shin (2013). "Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap", NBER Working Paper 12316.
- Engerman S. y K. Sokoloff (1997). "Factor Endowments, Institutions and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States" en Haber, S. (ed), *How Latin America Fell Behind*, Stanford, Calif.: Stanford University Press.
- Estevadeordal, A.; Frantz, B. and A. Taylor (2003). *The Rise and Fall of World Trade, 1870-1939*. NBER Working Paper No. w9318.
- Felipe, J. (2012). "Tracking the Middle-Income Trap: What is It, Who is in It, and Why?: Part 1". Asian Development Bank Economics Working Paper Series No. 306.
- Ferreres, O. (2006). *Dos Siglos de Economía Argentina*. Fundación Norte y Sur.
- Frankel, J. (2010). *The natural resource curse: a survey*. Mimeo.
- Gerchunoff, P. y L. Llach (2003). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: un siglo de políticas económicas argentinas*. Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Giambiagi, F. (2007). *Brasil. Raizes do Atraso*. Ed. Campus.
- Gill, I. y H. Kharas (2007). *An East Asian renaissance: ideas for economic growth*, Washington, The World Bank.
- Growth Commission (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. World Bank Publications.
- James, H. (1996). *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods*. Oxford University Press.
- Jaumotte, F.; S. Lall, y C. Papageorgiou (2012). "Rising Income Inequality: Technology, or Trade and Financial Globalization", IMF Working Paper WP/08/185.
- Klasing, M. y P. Millionis (2012). "Reassessing the Evolution of World Trade, 1870-1949". Research Memorandum GD-126, Groningen Growth and Development Centre.
- Laeven, L. y F. Valencia (2008). "Systemic Banking Crises: A New Database". IMF Working Paper No. 08/224.
- Lin, J. (2012). *New Structural Economics. A Framework for Rethinking Development Policy*, Washington, The World Bank.

- Love, J. L. (1994). "Economic Ideas and Ideologies in Latin America Since 1930" en L. Bethel (ed.), *The Cambridge History of Latin America*, 6 (1), Cambridge: Cambridge University Press.
- Meller, P. (1996). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago, Andrés Bello.
- Moreno-Brid J.C. y J. Ros (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Oxford University Press.
- Morrison, C. y F. Murtin (2009). "The Century of Education", CEP Discussion Papers dp0934.
- Ocampo, J.A. y M. Parra (2006). "The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World since 1980". DESA working paper 24.
- OECD (2008). *Natural Resources and Pro-Poor Growth. The Economics and Politics*, OECD, París.
- Palma, G. (2000). "La economía chilena desde la Guerra del Pacífico a la Gran Depresión. Cómo evitar el 'síndrome holandés' por medio de 'gravar, transferir y gastar'". En Cárdenas *et al.* (2000), *La Era de las Exportaciones Latinoamericanas*. Serie de Lecturas 93 de El Trimestre Económico.
- PNUD (2013). *Human Development Report 2013*.
- Prados de Escosura, L. (2013). "World Human Development: 1870-2007", CEPR Discussion Papers 9292.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its Principal Problems*, New York, United Nations.
- Rodrik D. y M. Rosenzweig (2010). "Preface: Development Policy and Development Economics: An Introduction", in Rodrik, D. y M Rosenzweig (eds.), *Handbook of Development Economics Vol. 5*, North Holland.
- Rodrik, D (2007). *Normalizing Industrial Policy*, paper prepared for the Commission on Growth and Development, JFK School of Government, Cambridge MA.
- Ros, J. (1986), "Del auge petrolero a la crisis de la deuda". En Thorp, R. y L. Whitehead (eds.), "La crisis de la deuda en América Latina". Buenos Aires, Siglo XXI editores.
- Ros, J. (2005). *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*. Fondo de Cultura Económica.
- Rozenwurcel, G. y S. Katz. (2012). "La economía política de los recursos naturales en América del Sur". En *Los recursos naturales como palanca del desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad?*, eds. R. Albrieu, A. López & G. Rozenwurcel. Montevideo, Red Mercosur.
- Sachs, J. y A. M. Warner (2001). *The Curse of Natural Resources*. *European economic review*, vol. 45, no. 4, 827-838.
- Sachs, J. y A.M. Warner (1995). *Natural Resource Abundance and Economic*

- Growth. NBER Working Paper No. 5398.
- Sinnott, E; Nash, J.; De la Torre, A. (2010). *Natural Resources in Latin America and the Caribbean, Beyond Booms and Busts?*, The World Bank, Washington DC.
- Stiglitz, J. (1996). "Some Lessons from the East Asian Miracle". *World Bank Research Observer* (1996) 11 (2).
- Taylor, A. (2006). "Foreign Capital in Latin America in the Nineteenth and Twentieth Centuries", En *The Cambridge Economic History of Latin America: Volume 2, The Long Twentieth Century*, editado por V. Bulmer-Thomas, J. H. Coatsworth, y R. Cortés Conde. Cambridge University Press.
- Vallenilla, L. (1973). *Auge, Declinación y porvenir del petróleo venezolano*. Monte Avila.
- Williamson, J. (2011). *Trade and Poverty. When the Third World Fell Behind*. The MIT Press.

1.3. RECURSOS NATURALES, COMPETITIVIDAD E INFRAESTRUCTURA EN AMÉRICA DEL SUR

Ricardo Carciofi (ex director del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo.)¹

1.3.1. INTRODUCCIÓN

El desempeño económico de América del Sur ha venido concitando una creciente atención en la última década (CEPAL, 2013; Albrieu, R. *et al*, 2012; Piñeiro, M. y Bianchi, E., 2012). Son varios los elementos salientes que han sido motivo de análisis. En primer lugar, la literatura especializada ha destacado los cambios experimentados en materia comercial. Estos se han caracterizado por mayores volúmenes, modificaciones en la composición de las canastas de exportación y mejores términos del intercambio. Asimismo, en pocos años se ha producido una reorientación de los flujos comerciales; Asia, y particularmente China, han venido ganando espacio en desmedro de los tradicionales socios de la región (Bittencourt, G., 2012).² La magnitud y velocidad de los cambios es bienvenida, pero también plantea nuevos interrogantes, tanto acerca de la perdurabilidad del fenómeno en el tiempo, como sobre su impacto en la estructura productiva interna de los países (Rozenwurcel, G. y Katz, S., 2012).

En segundo lugar, la bonanza externa se ha traducido en una fase de expansión económica de la actividad interna que no encuentra antecedentes en varias de las décadas previas. El ciclo alcista iniciado en 2003

1 (*) Agradezco los comentarios realizados por Andrés López a una versión anterior de este trabajo. Los contenidos y opiniones del texto final son de mi entera responsabilidad.

2 En la actualidad, China es el primer o segundo socio comercial de siete países de América del Sur. Las excepciones son Bolivia, Ecuador, Paraguay, Guyana y Surinam.

tuvo una pausa con motivo de la crisis global de 2009. La sub-región se recuperó con rapidez a partir de 2010, aunque el ritmo ha sido más modesto que la fase anterior, propio de un entorno global más frágil. De la mano del crecimiento económico se han revitalizado inversiones, se ha generado empleo y también se ha reducido la incidencia de la pobreza. El diseño de las políticas macroeconómicas ha debido enfrentar hasta hace poco nuevos desafíos derivados de los excedentes comerciales, el ingreso de capitales y el aumento de precio de los bienes transables internacionalmente. En los meses recientes, la proximidad de una política monetaria menos laxa en Estados Unidos se ha traducido en depreciaciones de las monedas frente al dólar. Si bien hay diferencias y matices importantes según los países, la tónica general de la evolución económica de América del Sur desde 2003 en adelante envuelve de una u otra manera a la casi totalidad de los 12 países de la subregión.

Tercero, y en estrecha vinculación con los dos anteriores, hay otro elemento común cuya presencia es dominante en la mayoría de las economías de América del Sur: las transformaciones recientes en el plano externo y sus respectivas consecuencias en el ámbito doméstico han gravitado alrededor de los recursos naturales. Desde la minería a la agricultura, pasando por el petróleo y la madera, estos sectores de actividad económica se han visto favorecidos por un crecimiento significativo de la demanda extra-regional, que ha conducido a aumentos de producción y de precios.

Sin embargo, el clima expansivo de los últimos diez años ha puesto en un segundo plano un factor que puede tornarse un elemento crítico para la sostenibilidad futura de las tendencias que se han venido observando hasta ahora: la infraestructura, particularmente aquella asociada al transporte. En la última década, los volúmenes exportados de los productos básicos de América del Sur se han expandido por encima del 30%.³ Empero, ningún indicador de capacidad de movilización de este tipo de cargas ha experimentado cambios semejantes. Más bien, como se verá en las secciones siguientes, los índices de disponibilidad y calidad de la infraestructura señalan escasos progresos y son varios los países de la subregión que regis-

3 El dato citado corresponde a una estimación para 10 países de América del Sur (excluye Guyana y Surinam) entre 2003 y 2012. La canasta considerada incluye productos primarios y manufacturas a partir de recursos naturales de la clasificación CUCI: secciones 0 a 4, sección 68 metales y sección 9, productos no clasificados. Los valores exportados, con fuente DATAINTAL, se deflactaron por el índice de precios de los productos primarios de CEPAL (2005=100).

tran descensos en esta materia. Si bien puede argumentarse que en algunos casos podrían existir márgenes de capacidad ociosa en el uso de la infraestructura al principio del siglo XXI, el panorama al que se arriba hoy es que se está llegando a puntos de congestión y saturación del uso de este capital.

Algunos estudios han puesto foco en esta realidad, poniendo de manifiesto la existencia de una “brecha de infraestructura” y, por ende, señalando la necesidad de aumentar los ritmos de inversión (CEPAL, 2011). Sin embargo, no es frecuente inscribir estos argumentos acerca de la ampliación y mejoramiento de los servicios de infraestructura en un planteo más amplio acerca del potencial de desarrollo asociado a esta. Este capítulo intenta cubrir dicha laguna. En particular, se sostiene que la modernización de la infraestructura existente debe tomar nota del contexto externo de América del Sur y de la valorización de sus recursos naturales, pero que éste no puede ser el único criterio ni el prisma estratégico sobre el cual analizar programas y proyectos. Complementariamente, se argumenta en el texto, que las ampliaciones de capacidad de la infraestructura deben estar orientadas con la finalidad de mejorar la competitividad de regiones y actividades y no tan sólo de aquellas vinculadas a la explotación de las materias primas. Si las políticas públicas en los diversos ámbitos –tanto aquellas de carácter sectorial como las concernientes al ordenamiento territorial en el plano nacional y local– se orientan por este principio, existe la posibilidad de aprovechar esta fase expansiva a la que asiste América del Sur, como una herramienta para la diversificación productiva y, eventualmente, para la búsqueda de una inserción internacional anclada en una matriz distinta a las ventajas comparativas estáticas.

Además de esta introducción, los títulos del capítulo son los siguientes. La sección II está dedicada a reunir diversos indicadores destinados a brindar un panorama de cuál es el nivel de la infraestructura (acápito A) y la calidad de los servicios logísticos en América del Sur y su comparación con otros países y bloques extra-regionales (acápito B). La sección III presenta evidencias bastante concluyentes de que la infraestructura de transporte y logística es un factor relevante a la hora de la inserción internacional. Esta representa un costo más elevado que los aranceles y tarifas aduaneras y un obstáculo económico que puede dejar fuera del mercado aún a los productos tradicionales de exportación, especialmente aquellos donde América del Sur participa en pie de igualdad con oferentes de otras partes del mundo. Se analizan allí también aspectos que conciernen a la integración física regional. Una vez presentados estos elementos de diagnóstico, la sección IV incursiona en las posibles estrategias de solución. Se sostiene que la demanda existente de infraestructura

puede cubrirse bajo dos modelos que, estilizando los hechos, son polares. De una parte, puede plantearse una respuesta orientada a preservar la competitividad de los recursos naturales y sostener así el ciclo expansivo. Este enfoque convoca a las inversiones de infraestructura y logística específica (“dedicada”, según se sostiene en la jerga especializada) destinada a atender estas demandas. De otro lado, existe la posibilidad de que los planes y políticas al respecto respondan a una mirada más amplia y, por ende, de que tanto las inversiones como la regulación, el papel que se asigna al sector privado y aquellas funciones que quedan dentro del ámbito público, se orienten al desarrollo de servicios de infraestructura que vayan más allá de las necesidades particulares de la explotación y transporte de los recursos naturales. De esta manera, los beneficios resultantes tienen la posibilidad de alcanzar a otras actividades económicas y de diseminar sus efectos de manera menos concentrada en el territorio. Finalmente, la sección V sintetiza las conclusiones del análisis y sugiere diversos temas que requieren ser profundizados.

1.3.2. INFRAESTRUCTURA Y COMPETITIVIDAD REGIONAL. LA SITUACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR.

Infraestructura

Tal como se adelantó en la Introducción, en este acápite A se presentan distintos indicadores sobre la calidad de la infraestructura. En el acápite B de esta misma sección se realizan consideraciones respecto del conjunto del sistema logístico, uno de cuyos componentes es la infraestructura.

Según se verá a continuación, los países de América del Sur presentan un rezago relativo de su infraestructura en general, y en particular de aquella que concierne al transporte bajo sus diferentes modalidades. La capacidad para desplazar las cargas en el espacio geográfico interno, para aprovechar la capacidad disponible de almacenamiento, y la conexión eficaz de los distintos medios de transporte constituyen, en conjunto, elementos clave de la competitividad y del acceso a terceros mercados. Dicho rezago no se refiere sólo al nivel y dotación de capital en infraestructura. La calidad de la provisión de los servicios es la resultante de un conjunto de factores: inversiones, capacidad regulatoria pública y presencia del sector privado tanto en materia de provisión de servicios de transporte como de facilidades logísticas. Todo ello se sostiene en un entramado institucional que permite la realización de contratos entre los dadores de carga, los oferentes de los servicios y el propio sector público. Además, éste último está involucrado tanto en el desarrollo

de la nueva infraestructura como en la regulación del conjunto del sistema. Inversiones e instituciones son elementos inseparables del proceso.

Conviene entonces, en primer término, circunscribir el análisis a la infraestructura, de manera de arribar a un cuadro de situación acerca de su estado y calidad, para luego pasar a la consideración de los demás aspectos. Para construir dicho panorama, necesariamente agregado y general, se requiere sintetizar un apreciable número de variables que, además, permitan comparaciones internacionales. Hay diversas metodologías y procedimientos para la recolección de la información y es interesante realizar una lectura comparativa entre las distintas fuentes.

Un indicador que se viene utilizando de manera creciente es el Índice de calidad de infraestructura que elabora el Foro Económico Mundial, que es uno de 12 pilares sobre los que se construye un índice global de competitividad.⁴

El cuadro 1 resume los resultados comparativos entre los años 2007-2012 para América del Sur y datos referidos a otros países y bloques (ASEAN, resto de Asia, BRICS, países desarrollados).

Cuadro 1. Calidad de la Infraestructura, 2007/2012
Transporte, Energía, Telecomunicaciones

América del Sur						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Argentina	81	86	-5	3,03	3,58	0,55
Bolivia	118	108	10	2,22	2,95	0,73
Brasil	78	70	8	3,07	4,00	0,93
Chile	31	45	-14	4,56	4,62	0,06
Colombia	86	93	-7	2,87	3,44	0,57
Ecuador	97	90	7	2,64	3,51	0,87
Guyana	106	109	-3	2,51	2,91	0,40

4 El índice de infraestructura compendia la calidad de los distintos modos de transporte, provisión de energía eléctrica y telecomunicaciones. Su rango de variación es entre 1 y 7 (máximo). Los restantes 11 indicadores que componen el índice de competitividad que elabora el WEF son: instituciones, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y formación, eficiencia del mercado de bienes, eficiencia del mercado de trabajo, desarrollo del mercado financiero, preparación tecnológica, tamaño del mercado, sofisticación empresarial e innovación. WEF (2012).

América del Sur						
	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	Paraguay	126	123	3	2,02	2,54
Perú	101	89	12	2,56	3,51	0,95
Suriname	102	79	23	2,55	3,74	1,19
Uruguay	64	49	15	3,50	4,40	0,90
Venezuela	104	120	-16	2,53	2,64	0,11
Promedio América del Sur	91	88	3	2,84	3,49	0,65

ASEAN y Otros Asiáticos						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Promedio ASEAN*	60	65	-5	3,92	4,22	0,31
Hong Kong	5	1	4	6,24	6,72	0,48
Corea	16	9	7	5,55	5,92	0,37
China	52	48	4	3,97	4,46	0,49
Promedio Otros Asiáticos	24	19	5	5,25	5,70	0,45
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	42	0	4,58	4,96	0,38

*ASEAN incluye Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam.

BRIC						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
India	67	84	-17	3,45	3,60	0,15
Rusia	65	47	18	3,48	4,52	1,04
China	52	48	4	3,97	4,46	0,49
Promedio BRIC	61	60	2	3,63	4,19	0,56

Selección de Países Desarrollados						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Japón	9	11	-2	5,98	5,92	-0,06
Estados Unidos	6	14	-8	6,10	5,81	-0,29
Alemania	1	3	-2	6,65	6,36	-0,29
Promedio Países Desarrollados	5	9	-4	6,24	6,03	-0,21

Fuente: Global Competitiveness Report 2007-2008 (131 países) y 2012-2013 (144 países) - World Economic Forum <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

Los datos arrojan un balance suficientemente elocuente. Si bien ha habido progresos a lo largo del período, América del Sur aparece rezagada con respecto a los restantes bloques y países. En particular, la calidad de la infraestructura que América del Sur exhibe en fecha reciente resulta similar a los niveles que mostraban los BRICS un lustro atrás, e inferiores a ASEAN para el mismo período. Es más, para tener una noción de la ubicación relativa en el conjunto de la muestra, puede apelarse a la posición en el ranking. Habida cuenta de que la muestra más reciente (2012) se compone de 144 países, la mayor parte de América del Sur se encuentra distribuida entre el rango intermedio e inferior –segundo y tercer tercio–; las excepciones son Chile, que exhibe la posición 45, y Uruguay (49), ambos ubicados próximos a China (48). Por fuera del conjunto de los países desarrollados, Hong Kong, Singapur y Corea poseen una infraestructura de calidad similar a la de aquéllos.

Siguiendo a la misma fuente y metodología es interesante hacer una lectura de datos más desagregados en lo que concierne a la infraestructura de los distintos modos de transporte. Esta información se presenta en el Cuadro 2. Los resultados confirman las conclusiones del anterior indicador y permiten identificar mejor la naturaleza del problema.

Cuadro 2. Infraestructura de Transporte 2012
Camino, Ferrocarril, Puertos, Transporte Aéreo

América del Sur								
País	Infraestructura vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje
Argentina	106	3,00	103	1,70	101	3,60	115	3,50
Bolivia	101	3,10	57	3,00	122	3,30	118	3,50
Brasil	123	2,70	100	1,80	135	2,60	134	3,00
Chile	23	5,60	64	2,60	34	5,20	39	5,50
Colombia	126	2,60	109	1,60	125	3,20	106	3,80
Ecuador	53	4,40	78	2,30	88	3,90	80	4,30
Guyana	79	3,70	99	1,80	119	3,30	93	4,10
Paraguay	132	2,50	123	1,10	105	3,60	141	2,50
Perú	100	3,10	97	1,90	111	3,50	74	4,50
Uruguay	81	3,60	121	1,10	42	5,00	99	4,00
Suriname	63	4,10	115	1,30	46	4,90	63	4,90

Venezuela	128	2,60	113	1,40	139	2,50	126	3,30
Promedio	93	3,42	98	1,80	97	3,72	99	3,91

ASEAN y Otros Asiáticos

País	Infraestructura vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
Promedio ASEAN*	58	4,45	59	3,16	68	4,49	61	4,95
Hong Kong	8	6,30	3	6,40	3	6,50	2	6,70
Corea	17	5,80	10	5,60	20	5,50	26	5,90
China	54	4,40	22	4,60	59	4,40	70	4,50
Promedio Otros Asiáticos	26	5,50	12	5,53	27	5,47	33	5,70
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	4,98	35	4,35	48	4,98	47	5,33

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei Darussalam, Camboya y Vietnam.

BRIC

País	Infraestructura vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
India	86	3,50	27	4,40	80	4,00	68	4,70
Rusia	136	2,30	30	4,20	93	3,70	104	3,80
China	54	4,40	22	4,60	59	4,40	70	4,50
Promedio	92	3,40	26	4,40	77	4,03	81	4,33

Selección de Países desarrollados

País	Infraestructura vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
Japón	14	5,90	2	6,60	31	5,20	46	5,30
Estados Unidos	20	5,70	18	4,80	19	5,60	30	5,80
Alemania	10	6,10	7	5,70	9	6,00	7	6,40
Promedio	15	5,90	9	5,70	20	5,60	28	5,83

Fuente: Global Competitiveness Report 2012-2013 <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness> - World Economic Forum (144 países).

El mayor retraso relativo de América del Sur se relaciona con la calidad del transporte ferroviario. En el otro extremo, las facilidades portuarias aparecen más cercanas a los valores que presentan los otros bloques. En el rango intermedio se ubica el transporte aéreo y por debajo de él, la calidad de la infraestructura vial. Casi todos los países de América del Sur están ubicados en el tercio inferior, nuevamente con la excepción de Chile.⁵

La coexistencia de una marcada deficiencia en el desarrollo ferroviario con una baja calidad relativa de la infraestructura vial sugiere que América del Sur enfrenta una singular dificultad en materia de transporte de carga, especialmente de aquellos volúmenes asociados al comercio exterior. De una parte, como hemos señalado al principio, las exportaciones de la región están concentradas en productos básicos. Típicamente estos son usuarios del transporte a granel para los que, en razón de las distancias promedio que recorren dichas cargas, el modo ferroviario es el que resultaría tener un costo eficiente. Sin embargo, el bajo índice de calidad del ferrocarril es un obstáculo para el uso de tales servicios e impone un escollo no menor para la conectividad regional en América del Sur, y aún dentro de los propios países. Más aún, la deficiencia de la red vial no es independiente de los magros servicios que presta el transporte ferroviario, en razón de su elevada demanda de tráfico y cargas y de que su uso no es acompañado de las inversiones de mantenimiento correspondientes.

Ahora bien, estos datos del relevamiento físico de la infraestructura de transporte deben ser leídos en el marco de las características geográficas y de la ocupación territorial de América del Sur. No es necesario incursionar en consideraciones históricas acerca del papel que ocupó el transporte –tanto su diseño como su desarrollo– en la expansión económica de la subregión y en particular en su inserción en los flujos de comercio internacional.⁶ Un dato elocuente es la densidad de la población y su relación con la densidad y calidad de la red vial (Cuadro 3).

5 El otro caso es Suriname. Sin embargo, se debe anotar que este país posee una densidad de 3 km de carreteras por cada 100 km cuadrados, siendo el valor más bajo de América del Sur. Véase Cuadro 3, columna 1.

6 Hay abundante literatura al respecto. Véase, por ejemplo, IIRSA (2011). Para aspectos históricos e institucionales, Acimoglu y Robinson (2012), Diamond, J. (1994).

Cuadro 3. Indicadores de infraestructura vial

América del Sur			
País	Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km ²)*	Densidad de población (personas por km ²). 2010	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras)*
Argentina (2003)	8,0	14,8	30,0
Bolivia (2009)	7,0	9,2	7,9
Brasil (2004)	21,0	23,0	5,5
Chile (2009)	10,0	23,0	22,4
Colombia (2009)	15,0	41,7	14,4
Ecuador (2007)	17,0	58,2	14,8
Guyana (2001)	4,0	3,8	7,4
Paraguay (2008)	8,0	16,2	50,8
Perú (2009)	10,0	22,7	13,9
Suriname (2003)	3,0	3,4	26,3
Uruguay (2004)	44,0	19,2	9,9
Venezuela, RB (2001)	11,0	32,7	33,6
Promedio	13,2	22,1	19,7

*Datos de Brasil, año 2000; Colombia, año 1999; Paraguay, año 2001; Perú, 2006.

** Se considera la superficie terrestre solamente.

ASEAN y Otros Asiáticos			
País	Densidad de carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por km ²). 2010	Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras)*
Promedio ASEAN*	85,0	142,9	60,2
China (2009)	40,0	143,4	53,5
Hong Kong (2009)	188,0	6.782,9	100,0
Corea (2009)	105,0	508,9	79,2
Promedio Otros Asiáticos	111,0	143,7	77,6
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	98,0	143,3	68,9

*ASEAN incluye Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.

BRIC			
País	Densidad de carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por km ²). 2010	Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras)
India (2008)	125,0	411,9	49,5

Rusia (2009)	6,0	8,7	80,1
China (2009)	40,0	143,4	53,5
Promedio	57,0	90,2	61,0

Selección de países desarrollados

País	Densidad de carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por km ²)	Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras)*
Japón (2009)	320,0	349,7	80,1
Estados Unidos (2009)	67,0	33,8	67,4
Alemania (2009)	180,0	234,6	100,0
Promedio	189,0	49,1	82,5

*Datos de Estados Unidos, año 2008; Alemania, año 2003.

Fuente: Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km² de tierra): World development Indicators. Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
 Densidad de población (personas por km²) World development Indicators . Banco Mundial. 2010 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
 Carreteras pavimentadas (% del total de carreteras): Indicadores de Infraestructura del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS>

En materia de densidad de población, América del Sur se ubica en un promedio de 22,2 habitantes por km² y su densidad vial (km de caminos por km² de superficie) es algo más de la mitad de dicho registro: 13,2. Asimismo, y como dato relativo a la calidad, solamente el 20% de la red vial de la región se encuentra pavimentada. Claramente, la baja densidad de población, y más aún su concentración en áreas urbanas y próximas a las costas marítimas, a lo que se suma una geografía caracterizada por fuertes desniveles de alturas y zonas de difícil penetración, representa una limitación para el desarrollo de la infraestructura. Las inversiones requeridas son mayores, especialmente si se imponen criterios de sostenibilidad ambiental y el resguardo de áreas protegidas, sea por su biodiversidad o la presencia de comunidades nativas.⁷ A su vez, el bajo índice de pavimentación denota la presencia de altos costos de transporte y su contrapartida: la necesidad de nuevas inversiones.⁸ Es interesante la comparación de los datos de América

7 En términos relativos a otras subregiones, la necesidad de preservar el capital ambiental en América del Sur se acrecienta por el hecho de la baja densidad de población y por la existencia de territorios donde aún no ha habido incursiones de la infraestructura de transporte.

8 Debe observarse que desde el punto de vista de la sostenibilidad ambiental y social asociada al impacto de las inversiones viales, el mejoramiento de la red existente es una mejor opción que la ampliación física de la red. En la primera alternativa, la mitigación de los impactos

del Sur con los de otros países presentados en la muestra del ya mencionado Cuadro 3. Solamente la Federación Rusa posee una red vial de menor densidad, y el registro es compatible, al igual que en el caso sudamericano, con la baja densidad poblacional y la compleja geografía. Sin embargo, la analogía termina en este punto. Rusia posee 80% de su red pavimentada.

Si bien es cierto que los indicadores tienen limitaciones por su agregación y por las discrepancias en las fechas de recopilación, la conclusión del análisis apunta en la dirección adelantada al principio: América del Sur tiene rezagos relativos en su infraestructura en general y, en materia de transporte de cargas en particular, se conjugan la desinversión vial y ferroviaria. En síntesis, la posibilidad de realizar avances en la materia requiere inexorablemente de nuevas inversiones, donde la selección de proyectos debe poner atención a la secuencia y alternativas entre modos de transporte –especialmente la complementariedad entre el ferrocarril y la red vial–, y a la localización de las mismas. Como se adelantó en la introducción, no es el propósito de este trabajo estimar la magnitud de estas inversiones para cerrar la “brecha de infraestructura”.⁹ Sin embargo, la distancia que separa a la región del resto de los países y bloques en la información comentada anteriormente sugiere que el esfuerzo es considerable. Más aún, tal como se ha señalado al principio, estas carencias se han hecho más evidentes con la multiplicación de los volúmenes físicos de comercio y los bienes de exportación en los que se especializa la región.

Logística y Competitividad

Si bien la infraestructura de transporte es un capítulo central en la ecuación de los costos que hacen al traslado espacial de los bienes (transporte, almacenamiento e inventarios, distribución), está lejos de ser la única variable explicativa. De una parte, además del desplazamiento de los flujos internos y externos, esta infraestructura requiere de nodos e interfases de transferencia y coordinación de distintos servicios. Pero hay que sumar

ambientales y sociales representa en la mayoría de los casos una inversión de menor costo que la construcción de nuevos caminos en nuevas porciones de territorio. Esto es particularmente evidente cuando los desarrollos acontecen en la proximidad de zonas protegidas.

9 La existencia de la brecha de infraestructura tiene costos asociados. CEPAL (2011) estima que el cierre de dicha brecha requiere inversiones anuales equivalentes al 3% del PIB. El esfuerzo requerido es enorme si se toma en cuenta que el nivel actual promedia 2% del PIB. Para el caso de EEUU, la Asociación estadounidense de Ingeniería Civil (ASCE) estima que el mal estado de los caminos implica costos de casi 3 % del PIB de EEUU. Según las estimaciones de ASCE, las inversiones en mantenimiento representan sólo el 54 % de lo necesario para prevenir deterioros adicionales de la red vial. *The Economist*, March 18, 2013, Informe Especial, *America's Competitiveness*.

otros elementos. Por un lado, la disponibilidad de servicios empresariales relacionados con la logística, los que resultan un insumo de la estructura productiva e impactan en el precio final de los bienes. Por otro lado, y en particular cuando se observa la cadena logística en su conjunto y más allá de las fronteras nacionales, los elementos de facilitación comercial (política y régimen comercial, tramitación aduanera y el ambiente regulatorio que enfrentan las empresas con relación al comercio) son ingredientes claves que influyen sobre la competitividad de los costos relacionados con la movilización espacial de los bienes.

Al igual que la apreciación de los servicios de infraestructura, la estimación de los costos logísticos tampoco resulta sencilla. Estados Unidos aplica una metodología agregada que resulta de sumar costos de transporte y costos de inventario, lo cual arroja niveles del orden del 10% del PIB (Barbero, J., 2012). Siguiendo procedimientos similares se han hecho estimaciones para los países de la OCDE que resultan en valores similares (9%). Los costos logísticos en América del Sur superan 20% del PIB (Brasil, Colombia) y en algunos casos (Perú) supera el 30% (Kogan, J. y Guasch, J. L., 2010). Estos valores brindan una idea de la barrera que representa la carencia de una logística adecuada que, como se dijo, involucra la infraestructura, la calidad de los servicios de transporte y la facilitación comercial.

Una medición alternativa: el Índice de Desempeño Logístico

Según se ha visto, desde el punto de vista económico lo importante es tener una apreciación de conjunto del sistema logístico, incluyendo la infraestructura. Es la eficiencia de este sistema el factor determinante de la competitividad.

Sin embargo, no es sencillo establecer una medición unívoca de la eficiencia logística, ya que se trata de un sistema con dimensiones múltiples que requieren ser apropiadamente evaluadas, especialmente si se pretende hacer comparaciones internacionales. Más aún, las interrelaciones de dicho sistema son propias de cada país, de su estructura productiva, además de los aspectos institucionales.

Desde hace varios años (2007), una base de datos de referencia en esta materia es el Índice de Desempeño Logístico (LPI) que calcula el Banco Mundial. Este índice está construido sobre la base de seis dimensiones claves: eficiencia aduanera, calidad de la infraestructura de transporte, disponibilidad de servicios de carga marítima, calidad de servicios de proveedores logísticos, facilidad del monitoreo de cargas y puntualidad en los despachos de carga marítima. La información se levanta a través de encuestas a operadores de transporte internacional, a quienes se les solicita eva-

luar la logística del origen y destino de sus principales mercados, así como la situación de sus respectivos países.^{10 11}

El rango del LPI varía entre 1 y 5, a diferencia del indicador de infraestructura (1 a 7) presentado anteriormente. Sin embargo, los resultados apuntan en la misma dirección (Cuadro 4).

Cuadro 4. Índice de Desempeño Logístico

América del Sur						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Argentina	45	49	-4	2,98	3,05	0,07
Bolivia	107	90	17	2,31	2,61	0,30
Brasil	61	45	16	2,75	3,13	0,38
Chile	32	39	-7	3,25	3,17	-0,08
Colombia	82	64	18	2,50	2,87	0,37
Ecuador	70	79	-9	2,60	2,76	0,16
Guyana	141	133	8	2,05	2,33	0,28
Paraguay	71	113	-42	2,57	2,48	-0,09
Perú	59	60	-1	2,77	2,94	0,17
Uruguay	79	56	23	2,51	2,98	0,47
Venezuela	69	111	-42	2,62	2,49	-0,13
Promedio América del Sur	74	76	-2	2,63	2,80	0,17

ASEAN y Otros Asiáticos		
	Posición en el ranking	Puntaje sobre 5

10 Para un desarrollo completo de la metodología LPI puede consultarse Banco Mundial, *Connecting to Compete*, 2010, Apéndice 4, pp 41-50.

11 Una medición alternativa al LPI es el índice "Global Enabling Trade (GET)" que calcula el World Economic Forum, también en base a encuestas a operadores logísticos y de comercio exterior. El GET, a diferencia del LPI, incorpora aspectos que van más allá de la logística, tales como el ambiente de negocios. Más allá de sus diferencias en las variables y fuentes utilizadas, los resultados finales entre ambos indicadores presentan una elevada correlación (ver Banco Mundial, 2010, *Connecting to Compete*, Annex 4, pp 41).

País	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Promedio ASEAN*	63	64	-1	2,91	3,02	0,11
Hong Kong	8	2	6	4,00	4,12	0,12
Corea	25	21	4	3,52	3,70	0,18
China	30	26	4	3,32	3,52	0,20
Promedio Otros Asiáticos	21	16	5	3,61	3,78	0,17
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	40	2	3,26	3,40	0,14

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar

BRIC

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
India	39	46	-7	3,07	3,08	0,01
Rusia	99	95	4	2,37	2,58	0,21
China	30	26	4	3,32	3,52	0,20
Promedio BRIC	56	56	0	2,92	3,06	0,14

Selección de Países Desarrollados

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Japón	6	8	-2	4,02	3,93	-0,09
Estados Unidos	14	9	5	3,84	3,93	0,09
Alemania	3	4	-1	4,1	4,03	-0,07
Promedio Países Desarrollados	8	7	1	3,99	3,96	-0,02

Fuente: Logistics performance Index: Connecting to Compete 2007 (150 países) y 2012 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:23188613~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:239071,00.html> Banco Mundial (155 países)

América del Sur se encuentra en los valores intermedios, mientras que los otros agrupamientos de países en desarrollo, en particular los asiáticos, exhiben mejores indicadores. Una medida de la situación de la región con respecto al conjunto es la observación del ranking. La muestra está tomada sobre 155 países en 2012 y la tabla contiene datos para 11 países de América del Sur. Seis de ellos se ubican dentro de la primeras 70 posiciones, mientras que cinco integran un bloque de países más rezagados. Así, América del Sur estaría caracterizada por una fuerte asimetría entre uno y otro tipo

de países. Si se atiende a la dimensión de las economías en cuestión, se observa que las de mayor tamaño ocupan mejores posiciones en el ranking. El índice logístico ubica a los países más pequeños en peores posiciones. Como es de esperar, las dos economías sin acceso marítimo, Bolivia y Paraguay, exhibirían problemas logísticos de importancia.

Reconociendo el carácter multidimensional del desempeño de los sistemas logísticos, lo relevante desde el punto de la política pública es identificar prioridades de acción y las herramientas apropiadas. Claramente no hay una respuesta sencilla. Sin embargo, puede reconocerse que las acciones convocan dos esfuerzos de naturaleza diferente. De una parte, la eficiencia logística puede mejorarse a través de decisiones regulatorias e institucionales, tanto de las propias funciones y responsabilidades del sector público –por ejemplo, la eficiencia aduanera–, como del espacio para la presencia del sector privado. Así, por ejemplo, en la mayor parte de los países de la región la prestación del servicio de transporte vial está en manos del sector privado, caracterizado por empresas individuales que revisten las formas y características típicas de las PyMes. De otro lado, el componente de infraestructura que sostiene a los sistemas logísticos requiere de considerables inversiones. Allí las políticas y gestión pública cumplen una función irremplazable, que va desde la selección de proyectos hasta el diseño de esquemas de participación público-privados en los diferentes desarrollos, pasando por las correspondientes prioridades sectoriales y territoriales. Más aún, si se comparan los datos de calidad de infraestructura de América del Sur, incluyendo los que hemos citado sobre el sector transporte, con los indicadores de logística, la región aparece con un rezago en ambos frentes, pero las posiciones de los países son relativamente más bajas en lo que concierne a la infraestructura, particularmente para aquellos de menor tamaño. En síntesis, si el interés es alcanzar los estándares de otros bloques y países, es necesario realizar mejoras tanto en materia logística como de infraestructura, pero las inversiones en este respecto serían significativas. Obviamente, tal como se ha enfatizado, los datos también señalan la existencia de fuertes asimetrías que separan a los países sudamericanos entre sí.

1.3.3. EFICIENCIA LOGÍSTICA, INSERCIÓN INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL DE AMÉRICA DEL SUR

El análisis de la sección anterior plantea la pregunta de cuál es la importancia del conjunto del sistema logístico, entendido como la suma de infraestructura más los servicios asociados a ésta, como factor condicionante de la inserción

un factor de mayor importancia que el arancel. Es de destacar que esta observación es válida no sólo para el caso del comercio con Estados Unidos, sino también del flujo de intercambio intrarregional. O sea que no se trata sólo de un atributo asociado a la distancia, sino que también aplica al comercio entre mercados geográficamente más próximos. La explicación hay que atribuirla entonces a la escala de estos intercambios, la disponibilidad de capacidad de transporte y la densidad de las rutas comerciales que conectan a la región.

Si el problema es ubicado en la esfera de los costos y fletes marítimos, los márgenes para la acción son reducidos, especialmente si la atención se circunscribe al escenario nacional. La oferta de tales servicios se encuentra en manos de armadores marítimos internacionales y las posibilidades de ofrecer alternativas a precios competitivos son escasas. El panorama cambia si la mirada se extiende al ámbito subregional. América del Sur podría concentrar tráfico marítimo a gran escala en algunos puertos en cada océano que resultarían de interés para los armadores. De allí operaría la distribución a través de buques de menor porte. Sin embargo, la dificultad no sólo estriba en el valor de los fletes del transporte de ultramar. La competitividad de América del Sur está también condicionada por la calidad de la infraestructura y la logística involucrada en el comercio exterior y que está implantada en el espacio doméstico. Esta es la información que recopila el Cuadro 5, que resume el índice de facilitación comercial y también muestra el costo de los fletes internos (Banco Mundial, 2013).¹² Se observa que para una muestra de 185 países, América del Sur ocupa las posiciones del tercio inferior. Casi todos los países de ASEAN y otros asiáticos, como China, exhiben registros considerablemente inferiores.

Cuadro 5. Facilitación de Comercio y Costos de Transporte Interno del Comercio Internacional

América del Sur			
País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Argentina	139	1.650	2.260
Bolivia	125	1.425	1.747
Brasil	123	2.215	2.275
Chile	48	980	965

12 Los costos de fletes internos forman parte del índice de facilitación comercial, que incluye además los costos de almacenamiento, número de días para la realización de trámites aduaneros de exportación e importación así como el número de documentos para la tramitación respectiva.

Colombia	91	2.255	2.830
Ecuador	128	1.535	1.530
Guyana	84	730	745
Paraguay	155	1.440	1.750
Perú	60	890	880
Suriname	97	1.000	1.165
Uruguay	104	1.125	1.440
Venezuela	166	2.590	2.868
Promedio América del Sur	110	1.486	1.705

ASEAN y Otros Asiáticos

País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Promedio ASEAN*	59	776	819
Hong Kong	2	575	565
Corea	3	665	695
China	68	580	615
Promedio Otros Asiáticos	24	607	625
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	64	691	722

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya y Laos.

BRIC

País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
India	127	1.120	1.200
Rusia	162	2.820	2.920
China	68	580	615
Promedio BRIC	119	1.507	1.578

Selección de Países Desarrollados

País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Japón	19	880	970
Estados Unidos	22	1.090	1.315
Alemania	13	872	937
Promedio Países Desarrollados	18	947	1.074

Fuente: Doing Business 2013. Regulaciones inteligentes para pequeñas y medianas empresas <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013> – Banco Mundial (185 países).
 Nota: El ranking general es el promedio simple de los rankings de número de documentos aduaneros y de documentación complementaria; el número de días necesarios para el control y verificación aduanera, tiempo de almacenamiento portuario, tiempos de los fletes internos y costo de los fletes internos. No están incluidos los fletes ni la duración del transporte marítimo.

Con la intención de extraer el significado de esta información vale la pena detenerse en algún ejemplo particular; por ejemplo, el contraste entre Uruguay y EEUU. Ambos países tienen costos de transporte similares, aunque es lógico imaginar que las distancias recorridas por la carga sean considerablemente inferiores en el caso de Uruguay. Esa situación expresa la diferencia en la calidad de la infraestructura en uno y otro caso, en línea con lo que se ha explicado anteriormente. Por otro lado, la posición en el ranking difiere ostensiblemente. Mientras EEUU ocupa la posición 22, Uruguay se encuentra en la 104. Esta diferencia denota el peso que tienen los trámites y procedimientos aduaneros así como el número de días que demoran los despachos de los bienes, sean de exportación o de importación.

En síntesis, la movilización de la producción asociada al comercio exterior de América del Sur está afectada por un conjunto de factores que son, desde el punto de vista de su magnitud, más significativos que los obstáculos de acceso a mercado. Todos estos elementos que integran el sistema logístico son determinantes a la hora de la competitividad e inserción internacional de la región.

En el contexto que se ha descrito, ¿cuál es el papel que juegan las políticas y estrategias de integración regional? Como es sabido, en el caso de América del Sur, Unasur viene desplegando esfuerzos en ese sentido. En particular, su Consejo de Infraestructura y Planificación ha identificado una serie de proyectos que resultan claves para lograr una mejor conectividad física regional (Unasur, 2011). Las inversiones programadas apuntan en la dirección de articular mejor el espacio interno de los países y procuran hacer más eficiente el tránsito de los pasos de frontera, tanto en materia de cargas como de personas. La estrategia encuentra sus fundamentos en varios elementos. De una parte, el comercio intrarregional tiene un mayor contenido tecnológico y de valor agregado que el dirigido a extra-zona, lo cual permite desarrollos productivos y oportunidades de aprendizaje que están ausentes en el otro caso (Gayá, R. y Michalczewsky, K., 2013). De otro lado, el hecho de que los proyectos van dirigidos a aumentar la conectividad bilateral y regional, deviene en una mejor ocupación del espacio interno y permite el florecimiento de actividades que de otra manera no tendrían condiciones para su expansión.

Todos estos aspectos configuran el activo de la estrategia de integración física regional (Carciofi, R. y Martín, J. 2013). El objetivo es ambicioso y exige continuidad. Por otra parte, los hipotéticos resultados de esta iniciativa deben ser puestos en su adecuada dimensión. Si tal como se ha

explicado, el intercambio comercial está afectado no sólo por costos del transporte interno de las cargas, sino también por el procesamiento y la gestión aduanera y comercial, la integración física regional debe avanzar de manera armónica con la eliminación de trabas que están presentes en el comercio intrazona. En los últimos años los países de América del Sur han hecho avances significativos en materia de liberalización comercial, en el marco de los acuerdos de ALADI. Los países del Mercosur y la Comunidad Andina están entrelazados en una red de concesiones arancelarias que apunta a la eliminación de tarifas en el flujo de bienes. No obstante lo anterior, el comercio dista de un tránsito fluido. Aun después de más de 20 años desde su lanzamiento, el Mercosur continúa siendo una unión aduanera imperfecta. Mientras esta situación subsiste, el así denominado Arancel Externo Común no es más que la suma de aranceles nacionales armonizados en un número amplio de posiciones. Los bienes provenientes de extra-zona están sujetos a doble cobro de arancel existiendo por tanto limitaciones severas para el despliegue de procesos productivos en los diferentes miembros del bloque (Carciofi, R., 2013). La libre circulación está aún lejos de materializarse. Estos obstáculos se suman a los altos costos de transporte y, por ende, las actividades productivas tienden a localizarse en la proximidad de los mercados más grandes y, por este camino, se refuerza la tendencia a la concentración geográfica alrededor de polos ya consolidados. Precisamente, todo ello conspira contra los objetivos y el sentido de una mayor y más profunda integración física a nivel regional.

1.3.4. HACIA UNA AGENDA DE POLÍTICA

Las evidencias e indicadores presentados hasta aquí señalan que América del Sur enfrenta un desafío considerable: la calidad de su infraestructura y el desempeño de su sistema logístico constituyen una barrera para su inserción internacional. Es más, el actual ciclo expansivo de altos precios de los principales productos de exportación no hace más que enmascarar un fenómeno que tiene consecuencias a largo plazo y que condiciona el desarrollo sostenible de la región.

El aumento de los volúmenes de comercio experimentado en estos años contrasta con escasos progresos en materia de transporte de carga. Como se ha visto, la red vial y la infraestructura ferroviaria adolecen de serios rezagos. Las asimetrías entre países son significativas y, además, hay singu-

laridades propias que no encuadran fácilmente en un diagnóstico común. Sin embargo, frente a las presiones de demanda, la reacción más frecuente ha sido la de dar impulso a inversiones y proyectos dirigidos a resolver los cuellos de botella de las cadenas logísticas más dinámicas. Precisamente, estas son las asociadas a los productos de exportación tradicionales.

Si bien es comprensible la lógica elemental de estas respuestas, las políticas públicas en materia de transporte de carga y logística deberían estar inscriptas en una visión más amplia y de más largo plazo. La razón de ello es que tanto las inversiones en infraestructura como la calidad de los servicios ejercen un papel determinante en las decisiones que hacen a la localización de las actividades productivas y, por esta vía, influyen en la ocupación del territorio y la conformación de su fisonomía económica, social y ambiental.

La infraestructura y la logística asociada a los productos de exportación tradicional de América del Sur pueden ser, en gran medida, desarrolladas por el sector privado. Un ejemplo claro de esta situación es lo acontecido con un número apreciable de puertos. La región ha asistido a una importante oferta de operadores portuarios privados capaces de ofrecer los servicios a precios competitivos. Obviamente, la capacidad regulatoria del estado es un ingrediente indispensable para el funcionamiento eficiente de estas facilidades. Lo mismo podría decirse de las concesiones de tramos de algunos ferrocarriles de carga. Junto con lo anterior, también es sabido del fracaso de diversas experiencias de asociaciones público-privadas para este tipo de emprendimientos. El caso vial ha sido el más frecuente en la región (CEPAL, 2004).

El balance de varios años de ensayo con estas fórmulas mixtas de participación privada en el desarrollo de la infraestructura arroja resultados grises y los estudios disponibles señalan que estos modelos de explotación alcanzan a una fracción muy menor de la red. Ocurre, de otro lado, que no hay muchas alternativas al respecto. Las inversiones que se requieren son significativas y, más allá del financiamiento a largo plazo que ofrecen los diversos organismos multilaterales, sería utópico pensar que estos recursos pueden ser aportados por las finanzas públicas. El desarrollo de la infraestructura asociado a la movilización de la exportación tradicional requiere del transporte de carga a granel, con servicios de almacenamiento y logística suficientemente especializados. Todos estos proyectos pueden ser desarrollados por el sector privado: existe demanda por estos servicios y los usuarios están en condiciones de pagar por su uso. Es cierto que se trata de inversiones a largo plazo, pero también es cierto que los niveles de

rentabilidad son significativos.¹³ La intervención del sector público en esta materia debería estar orientada a la regulación y, en todo caso, a mitigar ciertos riesgos y externalidades que pueden caer sobre el conjunto de la población. Pero en última instancia, la oferta de infraestructura y de servicios logísticos necesarios para atender estas excepcionales condiciones de demanda externa debe surgir de los propios actores del sector privado, tanto de aquellos que generan carga como de aquellos a los que les interesa competir en la oferta de servicios de transporte.

Lo anterior no significa que el sector público deba asumir un papel pasivo en lo que concierne a la infraestructura. Como se ha visto, las necesidades de la región son cuantiosas, especialmente en lo que respecta al transporte vial. Y en materia de ferrocarriles, la materia pendiente son las líneas destinadas al tráfico urbano y suburbano de personas. La red vial, tanto la principal como la secundaria, tiene la propiedad de su penetración capilar en el territorio. De esa manera, se estrechan las dimensiones del territorio y esto posibilita una mayor densidad poblacional.

Entonces, el foco de la acción pública, tanto en materia de planificación de los sistemas de transporte y logística como de las inversiones necesarias, debería estar concentrado en estos efectos más extendidos de la red, donde los beneficios alcanzan a una cantidad muy dispersa de usuarios y donde las inversiones no se pueden financiar con tarifas. Esto no significa que, en algunos casos, el sector privado no pueda estar asociado y sumarse a través de mecanismos contractuales apropiados –concesiones, fórmulas mixtas de construir, operar y transferir (*build, operate and transfer*, BOT), entre otras—. Sin embargo, en última instancia, para este tipo de proyectos donde resulta más difícil internalizar los beneficios a través de cargos al usuario, las inversiones estarán financiadas por recursos públicos. Sea que ellos se asignen directamente a las obras y la prestación de los servicios, o indirectamente, mitigando los diversos riesgos que no puede asumir el sector privado.

La realización de ahorros de finanzas públicas contra-cíclicas en los ciclos de bonanza no ha ganado mayor aceptación práctica. La excepción y experiencia más acabada en tal sentido ha sido la de Chile. Precisamente, el aspecto a destacar es que no sólo no se han ahorrado las ganancias ex-

13 Es necesario tomar en consideración que parte de la renta neta de estos sectores es captada a través de distintas formas de imposición. No obstante, los mecanismos tributarios habituales que se aplican a los recursos naturales no siempre capturan de manera adecuada los beneficios extraordinarios asociados a ciclos favorables de precios.

cepcionales de esta década de crecimiento, sino que parte del gasto público se ha derivado hacia inversiones que directa o indirectamente subsidian las actividades productivas, que han tenido más rentabilidad en virtud de la demanda externa. O, lo que es lo mismo, estas circunstancias excepcionales no se han aprovechado para disminuir o eliminar subsidios recibidos por estos sectores.¹⁴

Una agenda como la delineada arriba otorga un papel privilegiado para la acción pública. El desarrollo de la infraestructura es una herramienta para una ocupación más equilibrada del territorio que, a su vez, puede dar lugar a emprendimientos productivos que no tendrían viabilidad sin una apreciable disminución de los costos de transporte. Es más, dicho proceso tiene impactos diferenciales según el tamaño de las firmas. En particular, en razón de su menor escala, la incidencia de los fletes es un factor decisivo para las PyMes. Así entonces, cuando la infraestructura es utilizada como un instrumento del desarrollo territorial se multiplica la presencia de nuevos sectores y firmas de menor tamaño, con lo cual es mayor el impacto sobre la creación del empleo. Es más, este tipo de planteos son compatibles con un enfoque de desarrollo sostenible. Pero la acción pública no se agota en la infraestructura. Como se ha mencionado, parte del problema radica en la baja calidad de los servicios que ofrecen las empresas de transporte y logística. La regulación pública tiene un papel a cumplir en la materia, promoviendo inversiones, elevando estándares de calidad y seguridad.

En esencia, los lineamientos expuestos de la agenda reseñada consisten en aprender las lecciones del pasado. Varios de los ciclos favorables de precios de los productos tradicionales de exportaciones derivaron, a la postre, en mayores recursos públicos hacia sectores que, paradójicamente, se beneficiaban de ganancias excepcionales. Las inversiones en infraestructura fueron uno de los mecanismos utilizados. Alternativamente, cuando tales proyectos no existieron, tampoco se aprovechó la fase alcista del ciclo para aplicar tarifas al uso de la infraestructura existente. En razón de su volumen e impacto en la localización de actividades productivas, esta modalidad de implantación de nuevos proyectos y obras, y también su ausencia, fue modelando la ocupación territorial en una dinámica compleja de acción y reacción.

14 El ejemplo más representativo es el del transporte vial de carga. Este se encuentra subsidiado, sea en forma directa porque los precios del combustible no reflejan los verdaderos costos, o porque el transporte no paga el uso de la infraestructura. Y, como es sabido, gran parte de la carga a granel de exportación circula por corredores de carga donde sería bastante sencillo introducir cargos al usuario.

Hay espacio para un concepto alternativo: el desarrollo de infraestructura y servicios logísticos asociados a la producción tradicional de exportación es, por una parte, tarea de inversiones y esfuerzos privados. Por otro lado, los recursos públicos hay que dedicarlos a aquellos proyectos e implantación de nuevas infraestructuras con importantes externalidades. Es difícil ir más allá de estas nociones generales porque, como se ha dicho, si bien los países de América del Sur participan de algunos atributos comunes, hay enormes diferencias y asimetrías entre ellos. Quizás la observación que puede agregarse es que el papel del sector público, sea en su presencia en los proyectos como en la prestación de los servicios, es mayor en los países de menor tamaño y de ahí la necesidad de concentrar fuentes de financiamiento a largo plazo para atender las inversiones requeridas.

Una herramienta útil y complementaria de la agenda mencionada es la integración física regional. Tiene el atractivo de integrar los espacios internos a través de una mayor conectividad. Ayuda también a una mayor integración productiva de regiones que se encuentran próximas en la geografía, aunque estén separadas por las fronteras que, en virtud del propio proceso, no deberían representar un obstáculo. Es más, el desarrollo de estas infraestructuras podría ser un mecanismo para reducir las asimetrías que separan a los países (Blyde, J. *et al.*, 2008). La experiencia del Mercosur, con la aplicación de un fondo específico para contribuir al desarrollo de infraestructura en regiones más rezagadas, es ilustrativa del tipo de mecanismos a aplicar. La iniciativa de Unasur para coordinar proyectos de integración física abona en el mismo sentido. América del Sur ha iniciado este camino pero aún falta un largo recorrido.

1.3.5. CONCLUSIONES

Este trabajo ha reunido evidencias que señalan el retraso relativo en que se encuentra América del Sur en materia de infraestructura de transporte y de la provisión de servicios logísticos. El panorama es diverso y su grado de severidad difiere según los países, pero la nota común es la distancia que lo separa de otras regiones y países en desarrollo. El diagnóstico indica que los rezagos se distribuyen en los distintos componentes del sistema: elevados costos de transporte interno por carencia de infraestructura y de servicios asociados, lentos procesos en la facilitación aduanera y comercial, dificultades para cumplimentar las exigencias de la tramitación oficial asociada al comercio exterior. Estrechar estas diferencias requiere conside-

rables inversiones públicas y privadas, y mejorar además la capacidad de regulación pública para crear las condiciones apropiadas para el desarrollo de las inversiones y un desempeño más eficiente de los actores privados.

Estas carencias del sistema logístico y de la infraestructura de transporte han pasado mayormente desapercibidas porque la demanda externa se ha traducido en mayores precios, además del crecimiento de los volúmenes físicos. Hasta el presente, América del Sur no ha visto amenazada su competitividad internacional, pero esta situación podría revertirse frente a cambios en la economía global.

Se ha argumentado que la respuesta a esta situación debe ser dejar mayormente en manos del sector privado las inversiones y los costos de los servicios asociados a las necesidades de los productos tradicionales de exportación. La infraestructura y servicios logísticos vinculados a esta son específicos, y la creación de capacidad puede ser brindada a través de proyectos dirigidos a estos objetivos. Los costos de prestación de los servicios pueden capturarse a través de mecanismos de precios y cargas al usuario. Los sectores oferentes de carga están en condiciones de asumir estos costos. Los puertos, los ferrocarriles de carga y la eliminación del subsidio implícito a la infraestructura en los corredores de carga serían aplicaciones particulares de lo que hemos señalado.

De otro lado, la agenda pública en materia de transporte y logística se debe canalizar hacia el desarrollo vial primario y secundario que posea fuertes externalidades regionales y apunte a una ocupación más balanceada del territorio. Esto contribuirá a la expansión de actividades no tradicionales, incluso de provisión de servicios asociados a la producción de exportación, favorecerá a las empresas de menor tamaño y por esta vía a la creación de empleo.

En caso de persistir el ciclo alcista de las *commodities*, América del Sur tiene aún oportunidades para utilizar las finanzas públicas para el desarrollo e impulso de la infraestructura en el sentido indicado. La integración física regional es una dirección acertada, pero es un proceso de largo aliento. Mientras este sigue su curso, los ingredientes comerciales y económicos de la integración no pueden estar ausentes. Es más, el impulso a estas direcciones es un aliciente para avanzar en proyectos que apoyen una mejor conectividad regional.

REFERENCIAS

- Acimoglu, D. y Robinson, J. (2012). Por qué fracasan los países. Ediciones Deusto.
- Albrieu, R., López, A., Rozenwurcel, G., coordinadores (2012). Los Recursos Naturales como Palanca del Desarrollo en América del Sur: ¿Ficción o Realidad? Red Mercosur, No. 23. Montevideo.
- Banco Mundial (2013). Doing Business. Washington.
- Banco Mundial (2010). Connecting to Compete. Washington.
- Barbero, J. (2010). La Logística de Cargas en América Latina: Una Agenda para Mejorar su Desempeño. Nota Técnica 103. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bittencourt, G., coordinador (2012). Amenaza y Oportunidad: China y América Latina. Red Mercosur, No. 20. Montevideo.
- Blyde, J. *et al.* (2008). Deepening Integration in Mercosur. Dealing with Disparities. Inter-American Development Bank. Washington.
- Carciofi, R., coordinador (2013). Informe Mercosur No. 17. INTAL. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carciofi, R. y Martín, J. (2013). Integración Física y Cooperación Regional: la Experiencia Reciente de América del Sur, en Proyección Económica, Año 2, No. 4. Buenos Aires.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2013). Recursos Naturales en UNASUR: Situación y Tendencias para una Agenda de Desarrollo Regional. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2011). La Brecha de Infraestructura en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina. (CEPAL) (2004). Concesiones Viales en América Latina: situación actual y perspectivas. Santiago de Chile.
- Diamond, J. (1997). Guns, Germs and Steel. WW Norton.
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur (IIRSA) (2011). IIRSA 10 Años Después: Sus Logros y Desafíos. BID-INTAL. Buenos Aires. Un balance de 10 años.
- Gayá, R. y Michalczewsky, K. (2013). Comercio Intra-América del Sur. Nota Técnica INTAL. Banco Interamericano de Desarrollo (publicación próxima).
- Kogan, J. y Guasch, J. L. (2006). “Inventories and Logistics Costs in Developing Countries: Levels and Determinants –A Red Flag for Competitiveness and Growth”. Revista de la Competencia y de la Propiedad Intelectual. Lima, Perú
- Piñeiro, M. y Bianchi, E. (2012). América Latina y las Exportaciones de Recursos Naturales Agrícolas, en Integración y Comercio, No. 35, pp. 37-48. Julio-diciembre 2012.

Rozenwurcel, G. y Katz, S. (2012). La Economía Política de los Recursos Naturales en América del Sur, en Integración y Comercio, No. 35, pp. 19-36, julio-diciembre 2012.

Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), Consejo de Infraestructura y Planificación, COSIPLAN, 2012. Agenda Prioritaria de Integración, (API).

World Economic Forum (WEF) (2012). Global Competitiveness Report.

ANEXO

LISTADO DE CUADROS Y GRÁFICOS

**Cuadro 1. Calidad de la Infraestructura, 2007/2012.
Transporte, Energía, Telecomunicaciones**

América del Sur						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Argentina	81	86	-5	3,03	3,58	0,55
Bolivia	118	108	10	2,22	2,95	0,73
Brasil	78	70	8	3,07	4,00	0,93
Chile	31	45	-14	4,56	4,62	0,06
Colombia	86	93	-7	2,87	3,44	0,57
Ecuador	97	90	7	2,64	3,51	0,87
Guyana	106	109	-3	2,51	2,91	0,40
Paraguay	126	123	3	2,02	2,54	0,52
Perú	101	89	12	2,56	3,51	0,95
Suriname	102	79	23	2,55	3,74	1,19
Uruguay	64	49	15	3,50	4,40	0,90
Venezuela	104	120	-16	2,53	2,64	0,11
Promedio América del Sur	91	88	3	2,84	3,49	0,65

ASEAN y Otros Asiáticos						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Promedio ASEAN*	60	65	-5	3,92	4,22	0,31
Hong Kong	5	1	4	6,24	6,72	0,48
Corea	16	9	7	5,55	5,92	0,37
China	52	48	4	3,97	4,46	0,49

Promedio Otros Asiáticos	24	19	5	5,25	5,70	0,45
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	42	0	4,58	4,96	0,38

BRIC

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
India	67	84	-17	3,45	3,60	0,15
Rusia	65	47	18	3,48	4,52	1,04
China	52	48	4	3,97	4,46	0,49
Promedio BRIC	61	60	2	3,63	4,19	0,56

Selección de Países Desarrollados

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 7		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Japón	9	11	-2	5,98	5,92	-0,06
Estados Unidos	6	14	-8	6,10	5,81	-0,29
Alemania	1	3	-2	6,65	6,36	-0,29
Promedio Países Desarrollados	5	9	-4	6,24	6,03	-0,21

Cuadro 2. Infraestructura de Transporte 2012. Caminos, Ferrocarril, Puertos, Transporte Aéreo

América del Sur

País	Infraestructura Vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje	Posición en el ranking	Puntaje
Argentina	106	3,00	103	1,70	101	3,60	115	3,50
Bolivia	101	3,10	57	3,00	122	3,30	118	3,50
Brasil	123	2,70	100	1,80	135	2,60	134	3,00
Chile	23	5,60	64	2,60	34	5,20	39	5,50
Colombia	126	2,60	109	1,60	125	3,20	106	3,80
Ecuador	53	4,40	78	2,30	88	3,90	80	4,30
Guyana	79	3,70	99	1,80	119	3,30	93	4,10
Paraguay	132	2,50	123	1,10	105	3,60	141	2,50

Perú	100	3,10	97	1,90	111	3,50	74	4,50
Uruguay	81	3,60	121	1,10	42	5,00	99	4,00
Suriname	63	4,10	115	1,30	46	4,90	63	4,90
Venezuela	128	2,60	113	1,40	139	2,50	126	3,30
Promedio	93	3,42	98	1,80	97	3,72	99	3,91

ASEAN y Otros Asiáticos

País	Infraestructura Vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
Promedio ASEAN*	58	4,45	59	3,16	68	4,49	61	4,95
Hong Kong	8	6,30	3	6,40	3	6,50	2	6,70
Corea	17	5,80	10	5,60	20	5,50	26	5,90
China	54	4,40	22	4,60	59	4,40	70	4,50
Promedio Otros Asiáticos	26	5,50	12	5,53	27	5,47	33	5,70
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	4,98	35	4,35	48	4,98	47	5,33

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei Darussalam, Camboya y Vietnam

BRIC

País	Infraestructura Vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
India	86	3,50	27	4,40	80	4,00	68	4,70
Rusia	136	2,30	30	4,20	93	3,70	104	3,80
China	54	4,40	22	4,60	59	4,40	70	4,50
Promedio	92	3,40	26	4,40	77	4,03	81	4,33

Selección de Países desarrollados

País	Infraestructura Vial		Infraestructura ferroviaria		Infraestructura portuaria		Infraestructura aérea	
	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje	Posición	Puntaje
Japón	14	5,90	2	6,60	31	5,20	46	5,30
Estados Unidos	20	5,70	18	4,80	19	5,60	30	5,80

Alemania	10	6,10	7	5,70	9	6,00	7	6,40
Promedio	15	5,90	9	5,70	20	5,60	28	5,83

Fuente: Global Competitiveness Report 2012-2013 <http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>
World Economic Forum (144 países)

Cuadro 3. Indicadores de Infraestructura Vial

América del Sur			
País	Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km ²)*	Densidad de población (personas por Km ²). 2010	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras)*
Argentina (2003)	8,0	14,8	30,0
Bolivia (2009)	7,0	9,2	7,9
Brasil (2004)	21,0	23,0	5,5
Chile (2009)	10,0	23,0	22,4
Colombia (2009)	15,0	41,7	14,4
Ecuador (2007)	17,0	58,2	14,8
Guyana (2001)	4,0	3,8	7,4
Paraguay (2008)	8,0	16,2	50,8
Peru (2009)	10,0	22,7	13,9
Suriname (2003)	3,0	3,4	26,3
Uruguay (2004)	44,0	19,2	9,9
Venezuela, RB (2001)	11,0	32,7	33,6
Promedio	13,2	22,1	19,7

*Datos de Brasil año 2000; Colombia año 1999, Paraguay año 2001, Perú 2006

** Se considera la superficie terrestre solamente.

ASEAN y Otros Asiáticos			
País	Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por Km ²). 2010	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras)*
Promedio ASEAN*	85,0	142,9	60,2
China (2009)	40,0	143,4	53,5
Hong Kong (2009)	188,0	6.782,9	100,0
Corea (2009)	105,0	508,9	79,2
Promedio Otros Asiáticos	111,0	143,7	77,6
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	98,0	143,3	68,9

*ASEAN incluye Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam

BRIC			
País	Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por Km ²). 2010	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras)
India (2008)	125,0	411,9	49,5
Rusia (2009)	6,0	8,7	80,1
China (2009)	40,0	143,4	53,5
Promedio	57,0	90,2	61,0

Selección de Pases desarrollados			
País	Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100 km ² de tierra)	Densidad de población (personas por Km ²)	Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras)*
Japón (2009)	320,0	349,7	80,1
Estados Unidos (2009)	67,0	33,8	67,4
Alemania (2009)	180,0	234,6	100,0
Promedio	189,0	49,1	82,5

*Datos de Estados Unidos año 2008, Alemania año 2003.

Fuente: Densidad de Carreteras (km de carreteras por 100km² de tierra): World development Indicators. Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> Densidad de población (personas por Km²) World development Indicators . Banco Mundial. 2010 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators> Carreteras, pavimentadas (% del total de carreteras): Indicadores de Infraestructura del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicator/IS.ROD.PAVE.ZS>

Cuadro 4. Índice de Desempeño Logístico

América del Sur						
País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Argentina	45	49	-4	2,98	3,05	0,07
Bolivia	107	90	17	2,31	2,61	0,30
Brasil	61	45	16	2,75	3,13	0,38
Chile	32	39	-7	3,25	3,17	-0,08
Colombia	82	64	18	2,50	2,87	0,37
Ecuador	70	79	-9	2,60	2,76	0,16
Guyana	141	133	8	2,05	2,33	0,28
Paraguay	71	113	-42	2,57	2,48	-0,09
Perú	59	60	-1	2,77	2,94	0,17

Uruguay	79	56	23	2,51	2,98	0,47
Venezuela	69	111	-42	2,62	2,49	-0,13
Promedio América del Sur	74	76	-2	2,63	2,80	0,17

ASEAN y Otros Asiáticos

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Promedio ASEAN*	63	64	-1	2,91	3,02	0,11
Hong Kong	8	2	6	4,00	4,12	0,12
Corea	25	21	4	3,52	3,70	0,18
China	30	26	4	3,32	3,52	0,20
Promedio Otros Asiáticos	21	16	5	3,61	3,78	0,17
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	42	40	2	3,26	3,40	0,14

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya, Laos y Myanmar

BRIC

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
India	39	46	-7	3,07	3,08	0,01
Rusia	99	95	4	2,37	2,58	0,21
China	30	26	4	3,32	3,52	0,20
Promedio BRIC	56	56	0	2,92	3,06	0,14

Selección de Países Desarrollados

País	Posición en el ranking			Puntaje sobre 5		
	2007	2012	Diferencia	2007	2012	Diferencia
Japón	6	8	-2	4,02	3,93	-0,09
Estados Unidos	14	9	5	3,84	3,93	0,09
Alemania	3	4	-1	4,1	4,03	-0,07
Promedio Países Desarrollados	8	7	1	3,99	3,96	-0,02

Fuente: Logistics performance Index: Connecting to Compete 2007 (150 países) y 2012 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/TRADE/0,,contentMDK:23188613~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:239071,00.html> – Banco Mundial (155 países)

Cuadro 5. Facilitación de Comercio y Costos de Transporte Interno del Comercio Internacional

América del Sur			
País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Argentina	139	1.650	2.260
Bolivia	125	1.425	1.747
Brasil	123	2.215	2.275
Chile	48	980	965
Colombia	91	2.255	2.830
Ecuador	128	1.535	1.530
Guyana	84	730	745
Paraguay	155	1.440	1.750
Perú	60	890	880
Suriname	97	1.000	1.165
Uruguay	104	1.125	1.440
Venezuela	166	2.590	2.868
Promedio América del Sur	110	1.486	1.705

ASEAN y Otros Asiáticos			
País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Promedio ASEAN*	59	776	819
Hong Kong	2	575	565
Corea	3	665	695
China	68	580	615
Promedio Otros Asiáticos	24	607	625
Promedio ASEAN y Otros Asiáticos	64	691	722

*ASEAN incluye Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam, Camboya y Laos

BRIC			
País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
India	127	1.120	1.200
Rusia	162	2.820	2.920

China	68	580	615
Promedio BRIC	119	1.507	1.578

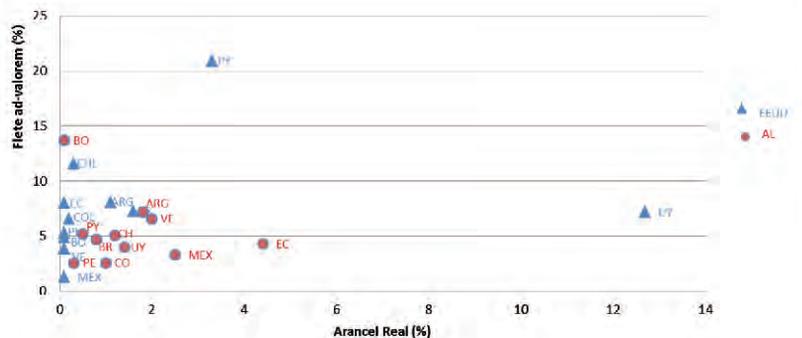
Selección de Países Desarrollados

País	Posición en el ranking	Costo de exportar (US\$ por container)	Costo de importar (US\$ por container)
Japón	19	880	970
Estados Unidos	22	1.090	1.315
Alemania	13	872	937
Promedio Países Desarrollados	18	947	1.074

Fuente: Doing Business 2013. Regulaciones inteligentes para pequeñas y medianas empresas <http://espanol.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2013> – Banco Mundial (185 países)

Nota: El ranking general es el promedio simple de los rankings de número de documentos aduaneros y de documentación complementaria; el número de días necesarios para el control y verificación aduanera, tiempo de almacenamiento portuario, tiempos de los fletes internos y costo de los fletes internos. No están incluidos los fletes ni la duración del transporte marítimo

Gráfico 1 Flete ad valorem y aranceles reales aplicados a las exportaciones intrarregionales y a las exportaciones a EEUU 2005.



Fuente: Destrmando las Arterias. La incidencia de los Costos de Transporte en el Comercio de América Latina y el Caribe – Mauricio Mesquita Moreira. Elaboración del Autor en base a información de US Census Bureau y Aladi.