

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

ALICIA BÁRCENA
ANTONIO PRADO

Editores

Desarrollo Económico



NACIONES UNIDAS

CEPAL

IDRC



CRDI

Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI

Alicia Bárcena
Antonio Prado
Editores



NACIONES UNIDAS



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Santiago de Chile, abril de 2015

Libros de la CEPAL

132

Alicia Bárcena

Secretaria Ejecutiva

Antonio Prado

Secretario Ejecutivo Adjunto

Ricardo Pérez

Director de la División de Publicaciones y Servicios Web

El presente libro fue coordinado por Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto. Colaboraron en su preparación Esteban Pérez-Caldentey, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico; Miguel Torres, Editor Técnico de la Revista CEPAL, y Romain Zivy, Coordinador Adjunto de la Oficina de la Secretaria Ejecutiva.

El documento fue elaborado en el marco del proyecto “Raúl Prebisch y los desafíos del siglo XXI”, llevado a cabo por la CEPAL y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) (International Development Research Centre (IDRC)) del Canadá durante el período 2011-2013. Los autores agradecen a Federico Burone, Director para América Latina y el Caribe del CIID; Luis Bértola, Profesor de la Universidad de la República del Uruguay y coordinador técnico del proyecto, y Vicente Neira, asistente de investigación del proyecto, así como a todos los participantes en el Simposio sobre Neoestructuralismo y Economía Heterodoxa, que se celebró en la sede de la CEPAL en Santiago, los días 22 y 23 de abril de 2013.

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-121879-4 (versión impresa y pdf)

ISBN: 978-92-1-057093-0 (versión ePub)

N° de venta: S.14.II.G.23

LC/G.2633-P/Rev.1

Copyright © Naciones Unidas, 2015

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

S.15-00293

Esta publicación debe citarse como: *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en América Latina y el Caribe a inicios del siglo XXI*, Libros de la CEPAL, N° 132 (LC/G.2633-P/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Capítulo II

América Latina frente a la turbulencia económica mundial

*José Antonio Ocampo*¹

Quiero agradecer a la CEPAL y al ILPES su invitación a participar en esta conferencia sobre neoestructuralismo, acogiendo, por lo demás, una sugerencia de mi parte. Creo que es oportuna para ampliar la influencia de esta corriente de pensamiento latinoamericano. Más aún, esto resulta muy oportuno, ya que muchas de nuestras ideas han ido conquistando espacios, como se refleja, por ejemplo, en el reconocimiento que hizo el año pasado el Fondo Monetario Internacional al papel de las regulaciones a los flujos de capital, el que ahora otorga el Banco Interamericano de Desarrollo a las políticas de desarrollo productivo activas y el que hizo el Banco Mundial en su reciente informe sobre las clases medias a las virtudes del universalismo en las políticas sociales.

Todas estas son, en fin, victorias de posiciones que esta casa ha defendido, en algunos casos de vieja data, pero que hasta no hace mucho tiempo se descartaron como contrarias a la ortodoxia. Espero que esto sea apenas el comienzo y que nuestro ideario se siga imponiendo en la práctica del pensamiento y de la política económica. Quiero, además,

¹ Esta es la transcripción de la presentación del autor en el seminario sobre neoestructuralismo y economía heterodoxa, realizado en la CEPAL los días 22 y 23 de abril de 2013. Los datos estadísticos para el análisis han sido actualizados, si bien aquí se presentan solo algunos cuadros y gráficos.

hacer un reconocimiento especial a Osvaldo Sunkel, que nos convocó hace dos décadas a un evento y un libro que fue el origen del concepto de neoestructuralismo.

A. Los cambios dramáticos en el entorno internacional

Se nos ha pedido que hablemos sobre la crisis y la nueva realidad de la economía internacional. Lo que quiero hacer es analizar cómo esa nueva realidad ha impactado a América Latina. Comienzo anotando que el auge de 2003 a 2007 (hasta mediados de 2008 en algunos países) es el único que ha tenido América Latina en 30 años. Este auge fue el resultado de la coincidencia de una serie de factores externos extraordinarios, como una alineación de los astros que no se va a repetir.

Fue, en primer lugar, un período en el cual la migración latinoamericana hacia los Estados Unidos y España fue cuantiosa y las remesas de trabajadores experimentaron un crecimiento de dos dígitos. Fue, además, el final del gran auge del comercio internacional, que había comenzado a mediados de los años ochenta, el inicio de un superciclo de altos precios de productos básicos y el retorno a costos de financiamiento externo de América Latina similares a los de fines de los años setenta. El único factor negativo para América Latina fue la fuerte competencia de China con México en el mercado de los Estados Unidos y con todos los países de la región en nuestros propios mercados.

La coincidencia de tantos factores favorables provenientes de la economía internacional fue extraordinaria e irreplicable. De hecho, no se puede encontrar otro período de la historia económica de América Latina donde se hayan dado tantos factores positivos tan favorables. Esto sirve de marco para analizar cómo ha cambiado este escenario.

En primer término, desde la crisis de 2007-2008 han desaparecido dos factores. El primero es la migración de mano de obra y el auge de las remesas. En relación con España hay un retorno neto de inmigrantes y la migración a los Estados Unidos está estancada o incluso se ha reducido un poco; más aún, las políticas de migración que se pueden abrir paso en ese país no van a permitir, en principio, nueva migración, sino regularizar una parte de los migrantes irregulares. Como consecuencia de lo anterior, las remesas cayeron en 2009 y no se han recuperado plenamente.

El segundo fenómeno que desapareció con la crisis, y al cual voy a prestar un poco más de atención en mi ensayo, es el auge del comercio

internacional. A mi juicio, con la crisis terminó un período extraordinario en la historia del comercio internacional, un auge que comenzó a mediados de los años ochenta y que, por su velocidad, fue similar al que se experimentó durante la llamada “edad de oro” de las economías industrializadas de la posguerra². El auge más reciente terminó en 2007 (a mediados de 2008, en algunos casos) y no se va a repetir. Este es un hecho que no se reconoce suficientemente.

Con la crisis permanecieron, sin embargo, dos factores favorables: el acceso abundante al financiamiento externo y el auge de precios de productos básicos (véase el cuadro II.1)³. Este último puede estar terminando, como consecuencia de la desaceleración de China, que es el factor fundamental que lo alimentó. Así lo revelan, como veremos, la tendencia de los dos últimos años de dichos precios.

Cuadro II.1
Mundo: crecimiento promedio anual de los índices de precios internacionales de los productos básicos, 2000-2013
(En porcentajes; 2010=100)

| Período | Energía | Alimentos | Granos | Metales y minerales | Promedio |
|-----------|---------|-----------|--------|---------------------|----------|
| 2000-2007 | 17 | 10 | 11 | 14 | 13 |
| 2008-2009 | -9 | -2 | -4 | -7 | -5,5 |
| 2010-2011 | 16 | 8 | 14 | 3 | 10,25 |
| 2012-2013 | 0 | -1 | -7 | -3 | -2,75 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Banco Mundial, Commodity Price Data, “Pink Sheet”, 2013.

Tras el auge del financiamiento hay, sin embargo, un factor subyacente que es menos favorable para la región y que se relaciona con la forma como se está reequilibrando la economía internacional después de la crisis. El problema fundamental es la reducción del déficit externo de varias economías, en particular de los Estados Unidos y la periferia europea. Esto obliga a otras economías a moverse en el sentido contrario, hacia cuentas deficitarias, que es precisamente lo que ha acontecido en América Latina (véase el cuadro II.2).

² En la llamada edad de oro de las economías industrializadas (1950-1973), el PIB de estas se expandió a una tasa del 5,9%. Posteriormente el crecimiento no llegó a ese nivel ni siquiera durante la “Gran Moderación”. En las décadas de 1980, 1990 y 2000 la tasa de crecimiento del PIB fue del 3%, el 2,5% y el 1,7%, respectivamente.

³ El índice promedio de los precios de las materias primas (UNCTAD, 2011) para la energía, los alimentos, granos y metales y minerales se expandió un 13% entre 2000 y 2007, se contrajo un 5,5% durante la crisis financiera global (2008-2009) y logró una rápida recuperación en los dos años que siguieron, registrando una tasa de crecimiento del 10,3%.

Cuadro II.2

Mundo (países y regiones seleccionados): evolución del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos como proporción del PIB, 2005-2012

| | 2005-2007 | 2008-2009 | 2010-2012 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|
| China | 7,2 | 7,1 | 2,7 |
| India | -1,1 | -2,2 | -3,1 |
| Estados Unidos | -5,9 | -3,8 | -3,0 |
| América Latina | 1,3 | -0,8 | -1,4 |
| BRICS ^a | 4,7 | 3,6 | 1,3 |
| OCDE | -1,5 | -1,0 | -0,4 |
| Zona del euro | 0,4 | -0,2 | 1,1 |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base datos de Banco Mundial, 2013.

^a Incluye el Brasil, la Federación de Rusia, la India, China y Sudáfrica.

La abundancia de financiamiento externo es el mecanismo a través del cual se ha transmitido este efecto. Este fenómeno es lo que la presidenta del Brasil ha llamado el “tsunami de capitales” y el ministro de hacienda de dicho país denominó previamente la “guerra de divisas”. Esta es una visión que ha sido respaldada hace pocos meses por los ministros de hacienda de Chile y Colombia y por el gobernador del Banco Central de México.

La forma como el impacto de este reajuste mundial afecta a América Latina es a través de la apreciación de las monedas, que tiene efectos negativos sobre la diversificación productiva, lo que los neoestructuralistas siempre hemos caracterizado como la fuente fundamental del crecimiento económico. El resultado es, por lo tanto, que la región retornó a crecimientos mediocres y, en realidad, si se toma el año 2007 como punto de partida y se agregan las predicciones para 2013, el crecimiento es del 3,0% anual para América Latina, incluso ligeramente por debajo del promedio desde 1990. Este resultado es mediocre, de hecho uno de los peores del mundo en desarrollo.

En el cuadro II.3 se muestra la tasa de crecimiento del PIB durante el período 1971-2011 para América Latina y el Caribe, Asia Oriental y el Pacífico, Europa y Asia Central, los países de altos ingresos de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Oriente Medio y África Septentrional, Asia Meridional y África Subsahariana. En el primer período considerado (1971-1980), América Latina y el Caribe tenía la mayor tasa de crecimiento del mundo en desarrollo, después de Asia Oriental y el Pacífico. En cambio, a partir de los ochenta, América Latina y el Caribe muestra de manera sistemática una de las menores tasas del crecimiento del PIB del mundo en desarrollo.

Cuadro II.3
Mundo: crecimiento del PIB per cápita, por regiones, 1971-2011
(En porcentajes)

| | Asia Oriental y el Pacífico | Europa y Asia Central | OCDE (economías de altos ingresos) | América Latina y el Caribe | Oriente Medio y África Septentrional | Asia Meridional | África Subsahariana |
|------------------|-----------------------------|-----------------------|------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|-----------------|---------------------|
| 1971-1980 | 4,5 | ... | 2,7 | 3,2 | 2,7 | 0,7 | 0,9 |
| 1981-1990 | 5,7 | -1,7 | 2,7 | -0,8 | 0,2 | 3,0 | -0,9 |
| 1991-2000 | 7,1 | -1,7 | 1,9 | 1,6 | 1,8 | 3,2 | -0,3 |
| 2003-2007 | 9,3 | 7,4 | 1,9 | 3,7 | 3,3 | 6,6 | 3,0 |
| 2001-2011 | 8,2 | 4,7 | 0,9 | 2,2 | 2,6 | 5,3 | 2,1 |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators y Global Finance Development Database (GFDD), 2013.

El período de expansión más reciente (2003-2007), que fue el de mayor crecimiento para América Latina y el Caribe en cuatro décadas, no es una excepción a esta norma. En este período América Latina y el Caribe registró una tasa de crecimiento del 3,7%, muy superior a la contracción registrada en los años ochenta (del 0,8%) y que duplicó con creces el magro crecimiento de los noventa. Incluso, el desempeño económico de 2003-2007 fue algo superior al registrado en los setenta.

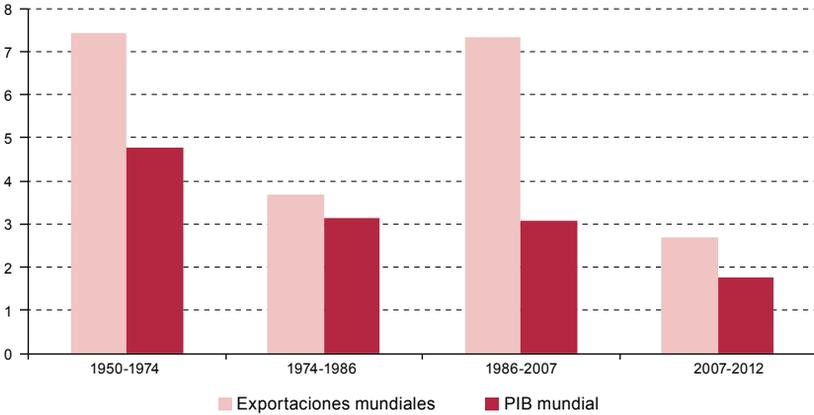
No obstante, en términos comparativos América Latina y el Caribe se quedó durante este período a la zaga de otras regiones del mundo en desarrollo y, en particular, de Asia Oriental y el Pacífico (9,3%), Europa y Asia Central (7,4%) y Asia Meridional (6,6%).

B. Los cambios en el comercio internacional y el rezago tecnológico de la región

Analicemos algunos de estos hechos con mayor detenimiento. En el gráfico II.1 se muestran las principales fases de la historia del comercio internacional después de la Segunda Guerra Mundial. Resaltan cuatro períodos claramente diferenciados. El primero, entre 1950 y 1974, es la edad de oro de crecimiento de los países desarrollados y, especialmente, de los europeos, en la posguerra. El crecimiento del comercio internacional alcanzó durante este período más del 7% real por año, es decir, los ritmos de expansión más rápidos de la historia económica mundial hasta entonces. El segundo período cubre desde el primer choque petrolero hasta mediados de los años ochenta y se caracterizó por un lento crecimiento, tanto del PIB como del comercio mundial. El tercero se inició a mediados de los años ochenta y terminó

en 2007. Durante ese período, el PIB mundial a precios de mercado⁴ no se aceleró, pero sí lo hizo el comercio, gracias a la liberalización de muchas economías, la fragmentación de las cadenas de valor y la expansión de la inversión extranjera directa⁵. El comercio internacional volvió a crecer a ritmos superiores al 7% real por año durante más de dos décadas.

Gráfico II.1
Crecimiento del comercio y del PIB mundial, 1950-2012
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Naciones Unidas hasta 2007 y del Fondo Monetario Internacional (FMI) para los años recientes.

En 2008 se inició un cuarto período, cuyo elemento destacado es el lento crecimiento del comercio internacional, el más bajo de toda la posguerra. Este es el resultado de dos factores: el PIB mundial ha crecido muy poco, pero al mismo tiempo ha disminuido la elasticidad del comercio al PIB, o sea, la relación entre el crecimiento del comercio y el crecimiento del PIB. Durante el período de auge precedente, esa elasticidad había llegado a 2,4, pero se redujo hasta 1,5, un registro similar al que había sido típico en el período 1950-1974. Sobre la base de estos datos podemos hacer unas previsiones simples. Supongamos que la economía mundial vuelve a crecer entre el 2,5% y el 3% por año. Con esa elasticidad, el comercio se expandiría hasta un 4% por año, o sea, 3 puntos porcentuales menos de lo

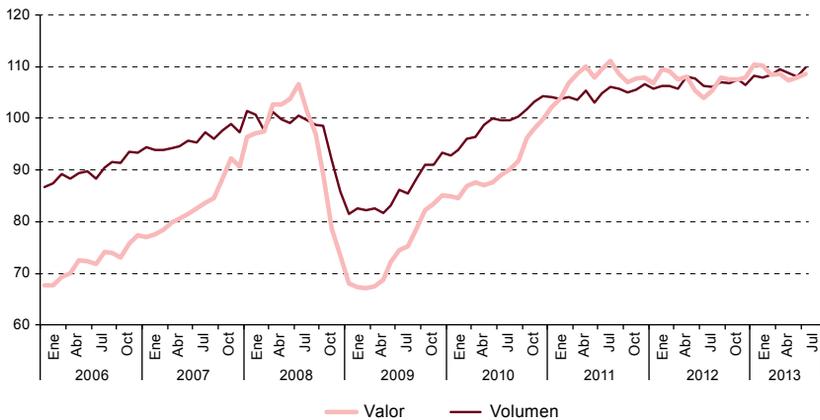
⁴ No a precios de paridad, ya que no es posible la comparación de los datos correspondientes con la evolución del comercio

⁵ Entre los factores que explican el crecimiento del comercio internacional se incluyen las innovaciones tecnológicas en el transporte y las comunicaciones, así como cambios en los métodos de producción que permitieron la creación de nuevos productos, la expansión de la producción y mejoras de eficiencia. Otro factor importante son los cambios en la forma de organización del comercio, como la que se realiza a través de cadenas internacionales de suministro. También hay que destacar la reducción de barreras al comercio y la expansión y globalización financiera (incluida la disminución de las restricciones a los pagos transfronterizos).

que venía creciendo anteriormente. Este es, reitero, un hecho fundamental que hay que tener presente en una visión y una estrategia de futuro. La implicación más importante para nosotros es que hay que competir en calidad y en tecnología. Esto no es posible con el modelo ortodoxo de crecimiento liderado por exportaciones que América Latina adoptó en los años ochenta y que nos ha puesto en desventaja con aquellos países que han estado promoviendo a fondo sectores exportadores con un mayor contenido tecnológico.

Podría decirse que los ritmos de crecimiento promedio del comercio internacional en años recientes están afectados por la fuerte caída que este experimentó después del colapso del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008. En el gráfico II.2 se muestra, en efecto, la contracción que sufrió el comercio a fines de 2008 y comienzos de 2009, especialmente en valor, así como la fuerte recuperación posterior. Sin embargo, se desaceleró con mucha rapidez y desde comienzos de 2011 el comercio internacional ha tendido a crecer en forma muy lenta, entre el 2% y el 3% por año. De hecho, con los datos de base del gráfico, se puede estimar que el crecimiento del comercio entre el primer semestre de 2011 y el primer semestre de 2013 ha sido de un 2,1% por año, o sea, algo menos de lo que se calcula en el gráfico anterior para el período 2007-2012 en conjunto. La cuestión fundamental es, por lo tanto, que hemos entrado en una nueva era del comercio internacional y que este hecho debe estar en el centro de atención de las políticas económicas de nuestros países.

Gráfico II.2
Mundo: evolución de las exportaciones por volumen y por valor,
enero de 2006 a julio de 2013
(Índice 100 = primer semestre de 2008)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos del Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB).

Un hecho aún más preocupante es el enorme rezago tecnológico que ha acumulado la región, un tema que ha sido analizado con mucha precisión por la División de Desarrollo Productivo de la CEPAL en los últimos años. En el cuadro II.4 se muestran los indicadores de la división para tres dimensiones tecnológicas: participación de las industrias intensivas en ingeniería en el porcentaje de la producción industrial, inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB y patentes por millón de habitantes. En los tres casos se comparan los promedios regionales con dos puntos de referencia competitiva: los países desarrollados con estructuras productivas basadas en recursos naturales y los países emergentes de Asia. Los atrasos de los indicadores en relación con ambos son considerables en los dos primeros casos y dramáticos en el tercero.

Cuadro II.4
Mundo: especialización, estructura productiva y crecimiento, 1996-2007

| | Aporte relativo de las industrias de ingeniería ^a | Inversión en investigación y desarrollo ^b | Patentes ^c |
|--|--|--|-----------------------|
| América Latina | 0,23 | 0,40 | 0,5 |
| Economías desarrolladas basadas en recursos naturales ^d | 0,72 | 1,89 | 65,4 |
| Economías emergentes de Asia | 0,99 | 1,21 | 30,5 |
| Economías maduras ^e | 0,97 | 2,43 | 132,6 |

Fuente: Mario Cimoli y Gabriel Porcile, "Learning, technological capabilities and structural dynamics", *Handbook of Latin American Economics*, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), Nueva York, Oxford University Press, 2011.

^a Participación en el valor agregado de la industria (cociente respecto a los Estados Unidos, 2002-2007).

^b Como porcentaje del PIB, 1996-2007.

^c Acumuladas por millón de habitantes, 1996-2007.

^d Con un 40% o más de las exportaciones basadas en recursos naturales.

^e Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido y Suecia.

Este es el producto de tres décadas de no haber prestado suficiente atención a la mejoría tecnológica de nuestro aparato productivo y que tiene como contrapartida la tendencia a la desindustrialización. En términos relativos, el coeficiente de industrialización de América Latina llegó, en efecto, a su punto más alto en la segunda mitad los años setenta y desde entonces ha ido retrocediendo, incluso durante el período reciente de crecimiento. La conjunción del menor dinamismo del comercio internacional con este debilitamiento competitivo es preocupante e indica que la reversión de estas tendencias y, en particular, el cambio estructural, debe regresar al centro de la agenda de las políticas económicas de la región. Este es un hecho que ha venido recibiendo atención creciente en los debates latinoamericanos.

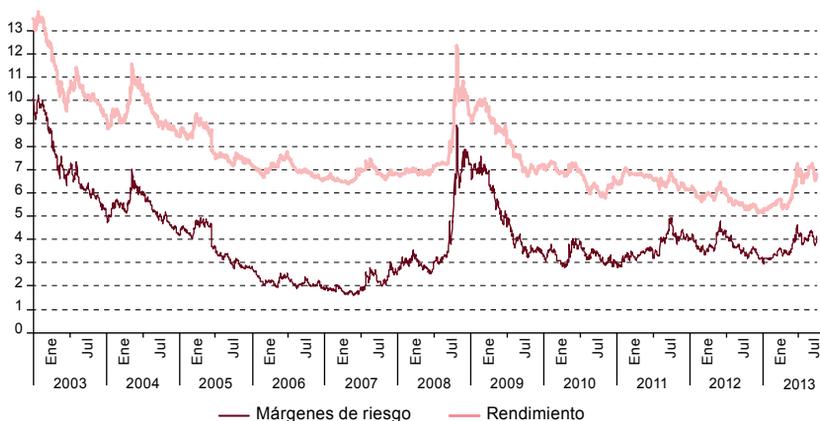
Un pequeño paréntesis. Los economistas como Prebisch —y en general los estructuralistas— argumentaban la necesidad de un cambio estructural. A la vez, una de sus preocupaciones centrales ha sido el efecto

del proceso del cambio estructural en el sector externo. De hecho, parte del análisis de la restricción externa (por ejemplo, según el concepto de “estrangulamiento externo”) se plantea en este contexto.

C. El financiamiento externo y los balances mundiales subyacentes

En materia de financiamiento externo, las noticias son mucho más positivas, pero algunos de sus efectos, en particular la tendencia a la revaluación, hacen aún más complejos los problemas de competitividad que afectan a la región. En el gráfico II.3 se ilustran los efectos positivos. El costo del financiamiento externo alcanzó poco antes de la crisis los niveles más bajos desde fines de los años setenta. Una forma de ver esto es que tuvimos casi un cuarto de siglo de alto costo de financiamiento externo, que finalmente desapareció gracias a la mejora de la hoja de balance externo, en particular de una combinación de reducción del endeudamiento externo y aumento de las reservas internacionales.

Gráfico II.3
América Latina: márgenes de riesgo y rendimiento de los bonos, 2003-2013
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras proporcionadas por J.P. Morgan.

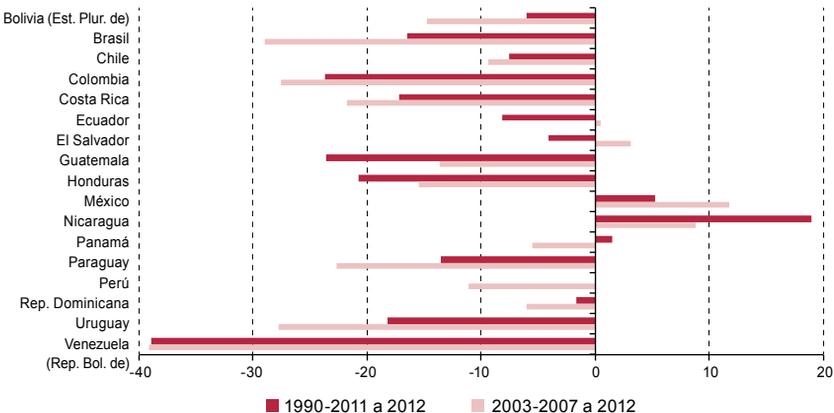
Con la crisis tuvimos una reversión temporal de esta tendencia. Sin embargo, el impacto de este choque adverso duró menos de un año, a diferencia de la crisis asiática, que duró seis años, o de la crisis de la deuda, que se prolongó durante ocho años. También ha habido movimientos negativos con posterioridad, que entre 2010 y 2012 estuvieron invariablemente asociados a la crisis europea, en particular a las perturbaciones en los mercados de España e Italia, y en 2013 a las que ha experimentado el mercado

norteamericano ante los anuncios de la Reserva Federal de que comenzaría a moderar la expansión monetaria. No obstante, pese a estos episodios, el financiamiento externo para América Latina ha continuado siendo el más barato en 30 años. De hecho, si se agregaran los datos de emisiones de bonos en los mercados internacionales, veríamos que el acceso ha sido abundante, muy superior al que había sido típico antes de la crisis.

Hay, por supuesto, diferencias significativas entre países. Para aquellos con mejor acceso a los mercados privados, en particular el Brasil, Chile, Colombia, México y el Perú, el costo del financiamiento fue durante el último semestre de 2012 dos puntos porcentuales más bajo de lo que había sido típico en el primer semestre de 2007, es decir, antes de la crisis financiera de las hipotecas de alto riesgo (o crisis de *subprime*) en los Estados Unidos. La situación era muy diferente en las economías sin acceso al mercado privado: la Argentina, el Ecuador y Venezuela (República Bolivariana de). Cabe decir que estas últimas han tenido, sin embargo, acceso a una nueva fuente de financiamiento: China.

El aspecto negativo es la tendencia generalizada a la revaluación. En el gráfico II.4 se ilustra este fenómeno. Con base en los datos de la CEPAL, comparo la tasa de cambio real del 2012 con el promedio desde 1990 y con el período 2003-2007. Como se aprecia, la tendencia a la revaluación ha sido generalizada. De hecho, solo hay dos excepciones: México y Nicaragua. No se incluyó la Argentina porque sus datos oficiales no permiten una estimación confiable de estas cifras, aunque ha tenido también un deterioro significativo del tipo de cambio real desde hace tres o cuatro años.

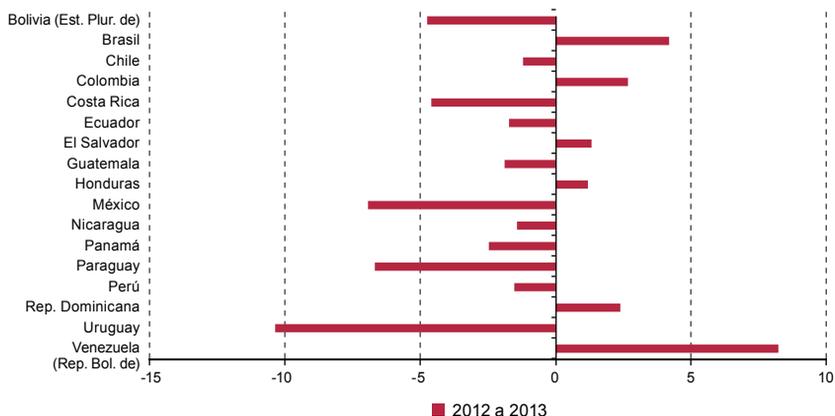
Gráfico II.4
América Latina (17 países): apreciación o depreciación real de las monedas, 1990-2011 a 2012 y 2003-2007 a 2012 (En porcentajes)



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

Una forma de leer la combinación de mejoras en las hojas de balance externo y acceso al financiamiento con una tendencia a la revaluación es que el riesgo de crisis financiera es limitado, pero ha habido un riesgo creciente de enfermedad holandesa, que de hecho se ha traducido en la agudización de la persistente desindustrialización que ha venido experimentando la región. Así, el financiamiento externo ha tenido como contrapartida el agravamiento del rezago estructural que, de acuerdo con el análisis anterior, es el principal problema de crecimiento que enfrenta la región.

Gráfico II.5
América Latina (17 países): apreciación o depreciación real de las monedas, 2012-2013^a
(En porcentajes)



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

^a Promedios de enero a septiembre de 2012 y de enero a septiembre de 2013.

Dado el actual proceso inverso de depreciación o la disminución de las tendencias a la apreciación se podría indicar que la depreciación en términos reales en la región no ha mejorado la cuenta corriente y, al igual que el ciclo de crecimiento entre 2003 y 2007 se dio con apreciación cambiaria y mejora en la cuenta corriente, el actual ciclo se caracteriza por depreciaciones del tipo de cambio real con tendencias desfavorables en la balanza de pagos.

En esta materia hay también, como ya lo señalé, problemas asociados a la forma como se están produciendo los reajustes en la economía mundial. Hay tres regiones del mundo donde ha habido una mejoría en los balances externos: los países petroleros, que son hoy la principal fuente de superávit del mundo; Europa, que está generando innecesariamente un superávit en cuenta corriente —una situación enteramente diferente a la

que prevalecía antes de la crisis—, y los Estados Unidos, que corrigió un déficit que sí era innecesariamente excesivo. Obviamente, la contrapartida de estas tendencias es la presión generada sobre otras partes del mundo, en particular sobre China, que ha reducido su superávit externo; el Japón, que lo ha hecho en forma más moderada, y las economías emergentes no petroleras —entre las cuales se incluye el grueso de América Latina— que han venido generando crecientes déficit externos.

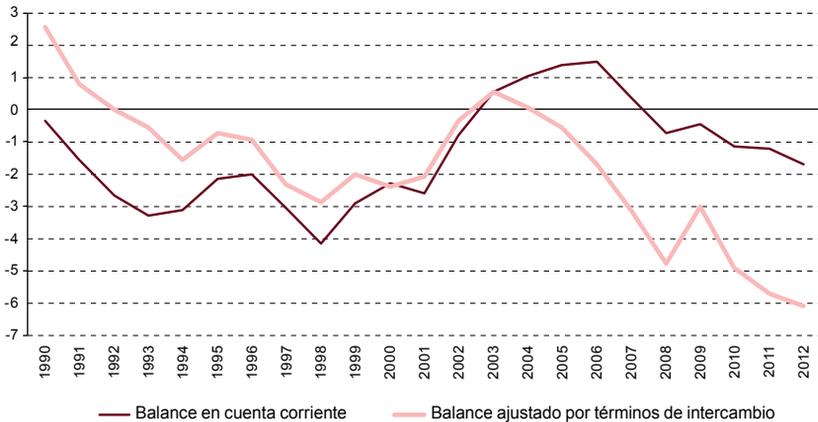
Lo que esto indica es que la tendencia al deterioro de la cuenta corriente de la región es parte de un proceso de recomposición de los balances externos de distintas partes del mundo. Se puede decir que esta es una contribución de América Latina al equilibrio de la economía mundial, pero plantea dos problemas diferentes. En primer lugar, como ya se ha ilustrado, ha tornado aún más complejos los problemas estructurales y ha aumentado los riesgos macroeconómicos, pese a la solidez de las hojas de balance externo. La región ha aprendido, en efecto, que los déficits en cuenta corriente son una fuente potencial de crisis de la balanza de pagos. De hecho, las economías emergentes con altos déficits en cuenta corriente, como Turquía y Sudáfrica, se encuentran entre las más vulnerables a una crisis potencial de la balanza de pagos.

Para analizar debidamente este problema en América Latina es necesario, sin embargo, tener en cuenta la evolución de los términos de intercambio como resultado del auge de precios de productos básicos que se inició en 2004. Los países más favorecidos, según los datos de la CEPAL, han sido los que tienen una base exportadora minero-energética: la República Bolivariana de Venezuela, Chile, el Estado Plurinacional de Bolivia, el Perú, Colombia y el Ecuador, en orden descendente que resulta de comparar la mejoría en los términos de intercambio entre 2003 (el año anterior al auge) y 2010 (el año en que culminó la fuerte tendencia ascendente de los precios de productos básicos). Después siguen el Brasil y la Argentina, con una estructura exportadora que depende más de productos agrícolas. Las economías pequeñas tienen casi todas pérdidas por el aumento del precio del petróleo.

El problema más preocupante es que la región está generando déficits en cuenta corriente pese a la mejoría sustancial de los términos de intercambio. Es decir, América Latina está gastando, incluso en exceso, lo obtenido con el auge de los términos de intercambio. Esto se ilustra en el gráfico II.6, que muestra tanto el saldo anual de la cuenta corriente en dólares como una estimación de la cuenta corriente según los términos de intercambio de 2003, es decir, deduciendo del valor de las exportaciones el progreso en el poder de compra que han experimentado por la mejora en los precios relativos con respecto a dicho año. De acuerdo con estos cálculos, en 2012 la región tenía una ganancia de términos de intercambio

equivalente a 4,5 puntos del PIB y, sin embargo, arrojó un déficit en cuenta corriente. El déficit “potencial” era, por lo tanto, de unos 6 puntos del PIB, más o menos el doble del nivel de 1997-1998.

Gráfico II.6
**América Latina: balance en cuenta corriente con respecto
 al producto interno bruto, 1990-2012**
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Naciones Unidas hasta 2007 y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

La vulnerabilidad frente a una caída de precios de productos básicos es, por lo tanto, elevada. Esa disminución es ya una realidad, pero su magnitud dependerá esencialmente del ritmo de crecimiento de la economía china, cuyo dinamismo es la explicación fundamental de los altos precios de estos productos. Los de los metales han tendido a descender desde 2011 y los agrícolas se han unido a esa tendencia, pero los de los combustibles siguen en niveles muy elevados, jalonados por los serios problemas políticos que afectan al Oriente Medio. La desaceleración de China ya es evidente y la gran pregunta es si sigue la trayectoria de descenso gradual que proyectan las autoridades o experimenta una caída más rápida en razón de los desequilibrios estructurales que enfrenta, en particular el desbalance entre la participación del consumo y la inversión en el PIB.

Mis investigaciones me llevan a pensar que los precios de los productos básicos tienden a experimentar ciclos largos o “superciclos”. En particular, en un ensayo que he publicado recientemente encuentro que han experimentado desde fines del siglo XIX tres superciclos completos, de 30 a 40 años, y hemos estado en la fase ascendente de un cuarto. La característica esencial de las fases descendentes es que su intensidad depende del estado de la demanda mundial. Por esa razón, el descenso

fue acentuado tanto en los años veinte y treinta como en los ochenta y noventa del siglo XX, en tanto que fue mucho más suave después del auge que terminó cuando la Guerra de Corea, porque la economía mundial estaba experimentando entonces un crecimiento rápido. De acuerdo con este patrón histórico, la posibilidad de que se presente un descenso fuerte es alta, dada la debilidad de la economía internacional y, en este caso, la debilidad particular de la economía china.

D. ¿Es hora de una nueva estrategia?

Eso me lleva pues a la pregunta básica, con la cual quiero concluir: ¿es hora de una nueva estrategia? Mi respuesta es claramente positiva. Con la nueva debilidad del comercio internacional, el espacio para políticas ortodoxas de crecimiento liderado por las exportaciones ha llegado a su fin. Además, a América Latina no le fue particularmente bien con esa estrategia, porque crecer un 3,3%, cuando el comercio internacional crecía el 7,3% anual no es un resultado para destacar.

Hay, sin embargo, otras tendencias positivas que permiten pensar en fuentes alternativas de dinamismo, en particular la del mercado interno latinoamericano asociada a las mejorías distributivas, a la reducción de pobreza y al ascenso consecuente de las clases medias. Esa oportunidad se da de dos maneras diferentes. Si pensamos en términos de mercados puramente nacionales, es una oportunidad especialmente para el Brasil. Pero si pensamos en el “mercado interno ampliado” que proporcionan los procesos de integración, es una oportunidad mucho más difundida.

El principal obstáculo en este campo es la crisis política que enfrentan nuestros procesos de integración. De hecho, me atrevo a afirmar que la integración sudamericana está en su peor momento desde los años ochenta. La Comunidad Andina no sale de una profunda crisis y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) enfrenta roces persistentes entre sus principales socios. Los dos flujos comerciales más importantes de América Latina, que son el colombo-venezolano y el argentino-brasileño, están en serios problemas por intervenciones de alguno de sus miembros o por ambos. La explotación de las oportunidades que ofrecen los mercados internos de la región exige, por lo tanto, una renovación firme del compromiso con la integración.

Más allá de la integración, lo que el análisis que he presentado indica es que es esencial adoptar políticas productivas y tecnológicas más activas para hacer un reescalonamiento tecnológico de la estructura productiva y exportadora. Este ha sido uno de los mensajes centrales de la CEPAL desde los años noventa, muy resaltado en el principal documento institucional de 2012, *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo*.

Uno de los elementos más importantes es diseñar una estrategia de relacionamiento comercial con China. Esta relación tiene que superar la estructura exportadora decimonónica, en la cual América Latina exporta un puñado de productos básicos e importa una canasta muy diversificada de productos manufacturados con creciente contenido tecnológico. Para expresarlo claramente, China tiene una clara estrategia con América Latina; América Latina carece de ella.

La combinación de una mejor explotación de las oportunidades que ofrece el mercado interno con una política activa de desarrollo productivo orientada a desarrollar sectores con creciente contenido tecnológico es la esencia de la nueva estrategia a la cual debe apuntar la región, obviamente sin dejar nunca de lado la superación del principal problema que hemos heredado de nuestra historia: los altísimos niveles de desigualdad social.

¿Cuáles son las alternativas para una nueva agenda? En términos económicos hay dos alternativas básicas que deberían combinarse en la práctica con un mayor progreso en el diseño de políticas macroeconómicas contracíclicas.

La primera consiste en orientar la mirada hacia las oportunidades que plantean los mercados internos. Obviamente el regreso hacia estrategias de crecimiento “hacia dentro” no es deseable, ni siquiera viable, dadas las significativas transformaciones a las que han dado lugar las reformas de mercado y el proceso de globalización dentro del cual estas se enmarcan. No obstante, dadas las perspectivas de bajo crecimiento del comercio internacional, el mercado interno provee oportunidades que no deberían ser descartadas, incluidos, por ejemplo, el creciente peso de la clase media o la necesidad de reducir los significativos rezagos que la región ha acumulado en infraestructura.

Si bien estas oportunidades pueden explotarse con políticas orientadas únicamente hacia el mercado interno, esta alternativa sería óptima solo para el caso del Brasil. Para el resto de los países, “el mercado doméstico ampliado” generado por un fuerte proceso de integración podría ser una mejor alternativa.

Esto incluye las oportunidades que provee la construcción de una red de infraestructura para la integración, que constituye un campo en el cual los avances han sido limitados —y la experiencia europea muestra que puede beneficiar a todos los países. En consecuencia, para lograr avanzar en esta dirección sería esencial sobreponerse a las tensiones políticas que han acompañado los procesos de integración, en particular en América del Sur.

La segunda alternativa es seguir los lineamientos del incipiente “consenso estructuralista” para desarrollar una integración acorde a las

oportunidades que ofrece la economía global. Las estrategias ortodoxas de crecimiento a través de las exportaciones que la mayoría de los países han perseguido no han generado tasas elevadas de crecimiento, salvo en algunos períodos, y es probable que generen oportunidades de crecimiento aún más restringidas en un mundo globalizado menos dinámico. Además, el menor dinamismo del comercio internacional impone demandas más estrictas sobre la capacidad de competir. Lo que eso quiere decir es que es necesario definir y establecer una estrategia sólida de desarrollo del sector productivo —o política industrial, si entendemos este término en el sentido amplio que le otorga la literatura internacional, y cuya esfera de acción incluye no solo la manufactura, sino que también integra las oportunidades que provee la base de recursos naturales y el sector servicios. El objetivo esencial de esta estrategia debería ser la mejora tecnológica y, por esta razón, requiere la creación de sistemas de innovación nacional sólidos. Dado el elevado contenido tecnológico del comercio intrarregional, el “mercado doméstico ampliado” provee numerosas oportunidades para desarrollar nuevas actividades económicas con mayores contenidos tecnológicos. Los sistemas de innovación deberían diseñarse también con un componente regional, que puede ser particularmente útil en el caso de las economías más pequeñas.

Una integración más acorde a las oportunidades que ofrece la economía global implica además redefinir las relaciones comerciales con China, que tienen que ir más allá del patrón de intercambio del siglo XIX y principios del XX consistente en intercambiar un puñado de bienes por una miríada de manufacturas. Si esta relación ha de contribuir al pleno desarrollo de América Latina, debería ser una relación de comercio Sur-Sur y de inversión, que permita a América Latina exportar a China un menú más diversificado de bienes y servicios, y a sus empresas de mayor tamaño aprovechar las oportunidades de inversión que ofrece el gigante asiático. Para esto es necesario generar un diálogo más profundo a través de foros comunes de alto nivel, tales como los que proveen el marco para el diálogo entre América Latina y el Caribe y Europa (o, de hecho, para el diálogo chino-africano).

Los avances que se han realizado en las políticas macroeconómicas son significativos, aunque siguen siendo limitados en varios aspectos. El más importante es el escaso progreso en el diseño de políticas macroeconómicas contracíclicas, a excepción de algunos ejemplos tales como el caso de la política fiscal chilena y de una muestra más amplia en el uso de la política monetaria contracíclica.

Un elemento crítico es suavizar los marcados patrones de comportamiento en el tipo de cambio real que caracteriza a la mayor parte de los países (si no a todos). Tipos de cambio competitivos y más estables

son un ingrediente esencial para la reindustrialización y una mejor integración en la economía global.

En el terreno de las políticas sociales existen dos formas interesantes de abordar los desafíos futuros. La primera es la planteada por la CEPAL (2000 y 2010), consistente en introducir un marco basado en los derechos humanos y, por ende, en el principio de igualdad que lo sustenta, en el centro de un nuevo contrato social.

La segunda es la propuesta por el Banco Mundial (2013), consistente en redefinir el contrato social existente e implícito, de acuerdo con el cual las clases altas y medias esperan una baja carga tributaria que permite al Estado ofrecer una calidad limitada de servicios sociales, y con el que las familias de clase medias optan por servicios fuera del sector público en cuanto se lo permite el aumento de sus ingresos.

El desafío más importante es crear servicios sociales universales de alta calidad y utilizar el sistema fiscal para redistribuir el ingreso de una manera más sólida de lo que ha sido la tónica en el pasado —y no solo a través de un mayor gasto, sino también de una mayor progresividad impositiva.

Ni que decir tiene que una base fiscal más fuerte y amplia es esencial para financiar una estrategia social ambiciosa. El foco explícito de tal estrategia debería centrarse, además, en quebrantar la transmisión intergeneracional de la desigualdad. Un tema principal en el rediseño de la política social es evitar distintas formas de fallas gubernamentales. Y un ingrediente esencial de esta estrategia es el desarrollo de una cultura centrada en el rendimiento de calidad y en una sólida rendición de cuentas. La participación, en distintas formas, de agentes privados con un énfasis solidario (instituciones sin fines de lucro y organizaciones cooperativas, entre otras) puede contribuir a sobreponerse a las fallas de gobierno. Y, además, una política social más ambiciosa debe ser acompañada por crecientes oportunidades económicas que tienen que ser provistas mediante políticas económicas más activas, en particular por una política de mejoras tecnológicas consistentes y continuas de las actividades económicas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2013a), “Commodity Price Data (Pink Sheet)” [en línea] <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21574907~menuPK:7859231~pagePK:64165401~piPK:64165026~theSitePK:476883,00.html>.
- _____(2013b), World Development Indicators [en línea] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.14.II.G.3.
- _____(2013), base de datos CEPALSTAT [en línea] http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp.
- Cimoli, M. y G. Porcile (2011), “Learning, technological capabilities and structural dynamics”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- CPB (Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis) (2015), “Data” [en línea] <http://www.cpb.nl/en/data>.
- Erten, B. y J.A. Ocampo (2013), “Super cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century”, *World Development*, vol.44, abril.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013), “Regional Economic Outlook. Western Hemisphere: time to rebuild policy space”, *World Economic and Financial Surveys*, Washington, D.C., 13 de mayo.
- Hausmann, R. (2011), “Structural transformation and economic growth in Latin America”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo y J. Ros, Oxford University Press.
- J.P. Morgan (2014), EMBI [en línea] <https://www.jpmorgan.com>.
- Ocampo, J.A. (2014a), “Latin America’s mounting economic challenges”, *Issue Brief*, Houston, Baker Institute for Public Policy, Rice University, 17 de octubre.
- _____(2014b), “Latin America in the midst of the global quicksands”, documento preparado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- _____(2011), “Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), UNCTADSTAT [en línea] <http://unctad.org/en/pages/Statistics.aspx>.