



Puerto Rico y la CEPAL

En el verano pasado se celebró en San Juan el trigésimo período de sesiones de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (mejor conocida por CEPAL), una dependencia de la Organización de Naciones Unidas renombrada por sus contribuciones al estudio y la práctica del desarrollo económico. Este evento merece calificarse de histórico, ya que se trata de la primera vez que la CEPAL lleva a cabo una de sus sesiones regulares más importantes en nuestro país. Además, fue un reconocimiento de los países latinoamericanos y caribeños a la participación de Puerto Rico en el organismo internacional, concediéndole a la Isla la sede de la reunión.

La CEPAL se ha distinguido, entre otras cosas, por haberle dado origen a una teoría o enfoque del desarrollo gestado por economistas latinoamericanos y caribeños, a diferencia de muchas otras teorías o enfoques que provienen de la academia en Estados Unidos y Europa. Más aún, el enfoque cepalino ha sido una de las visiones más influyentes en la práctica del desarrollo, ya que fue implantado en la mayoría de los países en vías de desarrollo de nuestro hemisferio por más de tres décadas. A estos méritos, la organización le suma una experiencia de muchos años proveyendo asesoría técnica y adiestramiento a los gobiernos de los países miembros.

Como parte de los trabajos para el trigésimo período de sesiones, la CEPAL y el Gobierno de Puerto Rico acordaron la realización de un estudio sobre la economía de la Isla. Esto no es nada nuevo para la CEPAL; en años recientes han producido libros sobre las economías de Cuba y la República Dominicana, para mencionar sólo dos ejemplos. Sí es una nueva experiencia para Puerto Rico, cuyo acercamiento a esta organización es relativamente reciente. En esta edición del Boletín de Economía se presenta una reseña del libro de la CEPAL sobre Puerto Rico, el cual está próximo a salir para distribución general. La reseña fue preparada por el Profesor Francisco E. Martínez, del Departamento de Economía, quien participó, junto a otros profesores de la U.P.R., en la realización del estudio.

También se incluye en este Boletín una reseña de la publicación principal del período de sesiones, titulada Desarrollo productivo en economías abiertas. Este documento presenta un análisis de la situación económica en América Latina y el Caribe, seguida de una propuesta para la reactivación del proceso de desarrollo económico en los países de la región. En el período de sesiones se dedicaron dos días a la discusión del documento, incluyendo un panel de distinguidos economistas latinoamericanos como Enrique Iglesias y José Antonio Ocampo.

En este número:

Puerto Rico y la CEPAL	1
Evolución de la economía de Puerto Rico, su inserción en un mundo globalizado y lineamientos de política para enfrentar desafíos futuros:	
Resumen, conclusiones y recomendaciones.....	2
La propuesta de la CEPAL para el desarrollo.....	7

El Boletín de Economía es una publicación de la Unidad de Investigaciones del Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Los artículos son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones o posiciones de la Unidad de Investigaciones.

Unidad de Investigaciones Económicas
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Apartado 23345
San Juan, Puerto Rico 00931-3345

Tel (787) 764-0000 Ext. 2451/ 2458
Fax (787) 763-5599

www.rpp.upr.edu/uie
economia@upracd.upr.clu.edu

Junta Editora
Juan A. Lara
Francisco E. Martínez

Diseño Gráfico y Banco de Datos
Maribel Rodríguez Rivera

El Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico es un Patrono con Igualdad de Oportunidades en el Empleo. No se discrimina en contra de ningún miembro del personal universitario o en contra de aspirante a empleo, por razón de raza, color, orientación sexual, sexo, nacimiento, edad, impedimento físico o mental, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.

Evolución de la economía de Puerto Rico, su inserción en un mundo globalizado y lineamientos de política para enfrentar desafíos futuros.
Resumen, conclusiones y recomendaciones

Francisco E. Martínez*

En el mes de junio de 2004, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), tuvo su período de sesiones en Puerto Rico. Una de las actividades del período de sesiones fue la presentación del estudio sobre Puerto Rico. El estudio es fruto de un proyecto de cooperación entre el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la CEPAL. El Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Machinea, tuvo a cargo la presentación del estudio a los participantes en el período de sesiones.

La presentación del estudio contó de cuatro partes: 1. Desempeño, incentivos y marco institucional. 2. Desempeño Productivo e Inserción Externa. 3. Convergencia y Divergencia entre los Estados Unidos y Puerto Rico. 4. Conclusiones y Recomendaciones. La reseña a continuación se divide en los componentes del estudio.

1. Desempeño, Incentivos y Marco Institucional

Uno de los temas controles de la presentación lo fue el desarrollo económico de Puerto Rico durante el siglo XX. En particular la segmentación cronológica temporal del proceso de desarrollo. Se presentan varias vertientes de esta segmentación cronológica. La primera divide el proceso de desarrollo económico de Puerto Rico en dos grandes etapas de medio siglo cada una. Los primeros cincuenta años del siglo presentan a un Puerto Rico con una economía fundamentalmente agrícola fundamentada en las cosechas como los son el café, la caña de azúcar y el tabaco. Esta etapa se presenta para fines de poner en contexto la segunda etapa del desarrollo económico de Puerto Rico. La segunda etapa del desarrollo económico de Puerto Rico y que es el foco de análisis del estudio corresponde al periodo de 1950 al 2000. En este período se experimenta el proceso de modernización de la economía de Puerto Rico. Es un periodo donde se experimenta con la estrategia de industrialización por invitación para modernizar a Puerto Rico. Esta estrategia se adopta después de abandonar la estrategia de sustitución de importaciones e inversión directa estatal en la actividad económica, esto es, las fábricas del estado. En este sentido el estudio indica el hecho

* Catedrático, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.

de que Puerto Rico fue un precursor en América Latina, tanto de la adopción como en el abandono de la estrategia. Se plantea que al abandonar la estrategia de sustitución de importaciones y desarrollo estatal autóctono, Puerto Rico se embarca en un proceso de industrialización y modernización liderado por las empresas transnacionales de los Estados Unidos. En este período de la segunda mitad del siglo 20 se denota que al desarrollo de las habilidades gerenciales locales le ha faltado la formación de una clase empresarial nativa de igual envergadura.

La industrialización por invitación, en ausencia de una clase empresarial nativa, se fundamentó en cuatro pilares: primero, la apertura del mercado de los Estados Unidos; segundo, la mano de obra barata; tercero, estímulos y exenciones fiscales; y cuarto, la peculiaridad de la relación política entre Estados Unidos y Puerto Rico. La relación política entre los Estados Unidos y Puerto Rico facilita la industrialización por invitación. Por un lado, provee un contexto económico al tratar a Puerto Rico como un caso regional de los Estados Unidos. Existen flujos sin barreras de bienes y factores entre ambos, y forman parte del mismo sistema monetario y constitucional. Por otro lado, en términos de un contexto fiscal tributario se trata a Puerto Rico como un ente que no es parte de los Estados Unidos. El objetivo del proceso de industrialización por invitación fue el desarrollo de manufactura de exportación hacia el mercado estadounidense.

La investigación plantea la estrategia de desarrollo seguida por el gobierno de Puerto Rico alrededor del modelo de industrialización por invitación. La estrategia incorporaba cinco elementos principales. La inversión en capital humano por medio del fortalecimiento y ampliación de la educación desde la primaria hasta la universitaria, y del sistema de salud pública. Inversión en infraestructura a través de electrificación total, redes viales, alcantarillado y agua potable. Creación de organismos gubernamentales especializados como la Junta de Planificación, el Banco Gubernamental de Fomento Económico, la Administración de Fomento Económico, el desarrollo de un sistema de administración pública y la promoción de una cultura de cambio y modernización. Los resultados de estos procesos de cambio y desarrollo implicaron que la economía se transformara en una generación. El PIB por capita se triplicó entre 1950 y 1970. Una economía de base agraria se transformó en una industrial y de servicios. Se aumenta la escolaridad, la esperanza de vida al nacer y mejoran las condiciones de vida tanto urbana como rural.

2. Desarrollo productivo e inserción externa

El análisis del desarrollo productivo obliga a segmentar aun más las etapas cronológicas del desarrollo económico de Puerto Rico en la segunda mitad del Siglo 20. En el estudio la evolución económica de la Isla se subdivide en dos períodos durante la segunda mitad del Siglo 20. El primer período es de 1948-50 al 1974. El segundo período es desde el 1975 al presente. El criterio fundamental para dividir los períodos es la tasa promedio de crecimiento del PNB por habitante. Durante el primer período el PNB por habitante creció, en promedio, 6 por ciento anual. En el segundo período la tasa promedio de crecimiento del PNB por habitante ha sido de sólo el 2 por ciento. Esta diferencia marcada en el crecimiento de la economía de Puerto Rico corresponde a cambios estructurales que han transformado la economía de Puerto Rico. El análisis de estos cambios estructurales nos permite subdividir aun más estos dos períodos para resaltar eventos significativos en los cambios estructurales de los períodos.

En el estudio el período 1950-1974, se subdivide en dos periodos: 1950-1970 y 1970-1974 (véase cuadro 1). El período de 1950 al 1970 fue uno de comienzos de la industrialización, con actividades intensivas en mano de obra como textiles y ropa como las principales fuentes de empleo industrial orientación a la exportación. Es un período de decadencia agrícola y emigración masiva del campo puertorriqueño a las urbes norteamericanas. El período 1970-1975 se muestra como el interludio petroquímico, cuando se experimenta con crear un complejo industrial con todos sus eslabonamientos posteriores en la Isla, partiendo del acceso al crudo barato en Venezuela. El choque petrolero hace colapsar una estrategia que nunca logró establecer las fases del producto final para el mercado. El tercer sub-período ocurre de 1976-1996. En este período, el Congreso de los Estados Unidos enmienda el Código de Rentas Internas, proveyendo incentivos fiscales a la Isla. A través de la Sección 936 del Código las subsidiarias de empresas de los Estados Unidos podían repatriar libre de contribuciones federales las ganancias obtenidas por sus actividades productivas en la Isla. Además, si las ganancias obtenidas se invierten en actividades elegibles de acuerdo a estipulación reglamentaria, el rendimiento e intereses (ingreso pasivo) también estaba exento de contribuciones federales. Esta reglamentación a nivel federal se combinaba con los incentivos tributarios ofrecidos a nivel local. Los principales beneficiados en este período fueron las industrias de alta tecnología: farmacéuticas, instrumentos profesionales, instrumentos científicos, maquinaria eléctrica, y productos electrónicos. Ya se había comenzado a

experimentar una erosión paulatina de la competitividad de las actividades intensivas en mano de obra barata como ropa y textiles, al aplicar en Puerto Rico los niveles de salario mínimo de los Estados Unidos. Aunque en Puerto Rico estos niveles representaban en la mayoría de las actividades un salario máximo, Puerto Rico pierde competitividad en la industria intensiva en mano de obra y la gana en la industria de alta tecnología. En este último sector los salarios en Puerto Rico representaban un nivel inferior al de los Estados Unidos complementados con los beneficios tributarios provistos por la legislación federal y la local.

En este período la investigación resalta el hecho que el PIB del sector tecnológico se multiplicó por cuatro en solo diez años. Estas industrias pasaron también a proveer la mayor parte de las exportaciones de mercancías y una proporción creciente del empleo manufacturero. A mediados de la década de los noventa, se observa que el sector de productos farmacéuticos comprendía cerca del 40% de las exportaciones de la Isla y el 10% de las importaciones.

Esta tendencia a la concentración del comercio exterior en el sector farmacéutico va a continuar en aumento hasta el presente. Son el tercer sub-período (1996-presente) de la segunda etapa de crecimiento de la economía de Puerto Rico (1950-presente). La investigación puntualiza las características del comercio exterior de Puerto Rico como uno interindustrial. En el período de 1990 a 2002 las exportaciones de productos farmacéuticos se duplicaron de 33% al 66% del total de importaciones. Otros productos de alta tecnología como los instrumentos científicos y la maquinaria redujeron su participación en las exportaciones del 27% al 17% durante el mismo período. Más aun, las importaciones de productos farmacéuticos aumentaron a cerca de 30% de las importaciones. Una característica del período de 1996 al presente, es la ampliación de la brecha entre PIB y PNB. El PNB representa el valor de la producción de bienes y servicios que corresponde a los residentes del país. El PIB representa el valor total de la producción en Puerto Rico. La que corresponde tanto a residentes como a las actividades poseídas por entidades no residentes. Aquellas actividades económicas poseídas por no residentes, generan pagos a factores que no corresponden a los residentes de la Isla. Estos pagos son los que representan la brecha entre el PIB y el PNB en este período. La brecha en el año 2000 fue de aproximadamente \$20 mil millones (véase cuadro 2).

La brecha entre el PIB y PNB es uno de los elementos que se resaltan en la investigación como

característica de la estructura económica de Puerto Rico. El impacto de la magnitud de pagos a los factores correspondientes a la inversión externa y lo limitado de los pagos a los factores propiedad de residentes de Puerto Rico en el exterior continuaron ampliando la brecha. La tendencia de la economía de Puerto Rico a ampliar esta brecha, es caracterizada en la investigación como una segmentación de la economía puertorriqueña en dos grandes áreas. La primera es un sector externo, intensivo en el uso del capital y la tecnología y orientada a la exportación. La segunda es la verdadera economía puertorriqueña orientada a los mercados locales y poco vinculada a la externa.

En la distribución sectorial del PIB se observa la transformación de una manufactura de actividades intensivas en trabajo (confección) a una manufactura intensiva en capital y tecnología (maquinaria e industria farmacéutica). En los sectores principalmente locales como los servicios, el sector financiero despunta como el segundo componente en importancia del PIB. La agricultura se ha reducido a menos del 1% del PIB y 3% del empleo total. El sector de manufactura vinculada a la inversión externa ha aumentado su participación en el PIB de 16.5% en el 1950 a 42.2% en el 2002. El sector financiero ha aumentado su participación durante el mismo período del 10.3 al 15.9%.

Es en este período que los beneficios provistos a las empresas de Estados Unidos establecidas en Puerto Rico son eliminados por el Congreso de los Estados Unidos. La política de reducción del déficit fiscal de los Estados Unidos y la caracterización de los beneficios como “bienestar corporativo” culminaría con la erogación paulatina de los beneficios provistos por la Sección 936 de Código de Rentas Internas Federal. El beneficio provisto al ingreso pasivo fue revocado retroactivamente. La particularidad de la relación política con los Estados Unidos permite que la mayor parte de las empresas que se cobijan bajo la Sección 936 cambien su naturaleza corporativa y se cobijen bajo la Sección 901. Estas corporaciones se denominan como corporaciones foráneas controladas (“controlled foreign corporations”). Esta clasificación que es la típica para las corporaciones de los Estados Unidos en países extranjeros, le permite retener las ganancias fuera de los Estados Unidos sin obligación tributaria. Sólo se pagarían impuestos en la eventualidad de una repatriación.

Las tendencias observadas a partir de 1975 continúan con un ritmo ascendente. La reducción en la tasa de crecimiento en la economía promedia un 3% durante el período. Las exportaciones de productos

farmacéuticos, maquinaria e instrumentos de precisión representan más del 80% de las exportaciones totales en 2002.

El estudio nos indica que durante el periodo, el empleo en la manufactura intensiva en trabajo se redujo de un poco más de 50,000 empleados a 30,000 en el 2002, una pérdida de 20,000 posiciones de trabajo durante el período. Por otro lado la manufactura de alta tecnología muestra cierta estabilidad durante el periodo manteniendo un nivel de 60,000 plazas de trabajo durante el mismo período. En el período de 1996 hasta el presente, se nos muestra la consolidación del sector tecnológico y farmacéutico como el sector de punta en la economía de Puerto Rico. Estos sectores representan el 83% de las exportaciones totales de Puerto Rico.

Una de las características del período de 1996 hasta el presente es la creación de zonas de libre comercio en la América Latina como una continuación del ejemplo brindado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El comercio de los Estados Unidos se ha liberalizado a tal grado que el libre acceso a sus mercados es cada vez mayor. Los países del Caribe y Centroamérica se han beneficiado de un aumento de su acceso al mercado estadounidense bajo la extensión de la paridad en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Ejemplo de este acceso es el compromiso de los Estados Unidos con la Organización Mundial del Comercio a eliminar las cuotas para productos textiles no más tarde del 2005. Los sectores que se liberalizan tienen una presencia importante en Puerto Rico.

Puerto Rico posee un flanco expuesto en algunos de las industrias en las que más marcado será la reducción de barreras. Por ejemplo, en la confección y textiles, productos de cuero, alimentos procesados y otros de este tipo. Se nos recuerda que aunque el sector agrícola de Puerto Rico es una proporción pequeña del PNB, existe una presencia importante de varios productos. La producción de leche, huevos y carnes de aves, vegetales, farináceos y plantas ornamentales son una fuente de ingreso considerables en algunas regiones de Puerto Rico. Los subsidios obtenidos por estos rubros pueden considerarse contrarios al principio de trato no discriminatorio para los socios del Área de Libre Comercio de Centro América.

3. Convergencia y divergencia entre Estados Unidos y Puerto Rico

El tercer aspecto que se discute en la investigación del Director Ejecutivo de la CEPAL, es una discusión sobre las condiciones de convergencia y divergencia entre los Estados Unidos y Puerto Rico. El análisis de convergencia clasifica el periodo de 1947-2002 en tres fases que coinciden estrechamente con las etapas descritas previamente. Estas son las siguientes: El período de 1947-1971 representa la primera fase. Esta se caracteriza por una de altas tasas de crecimiento, acompañadas por crecientes niveles de productividad. Es una fase de convergencia relativa a los Estados Unidos. La segunda fase cubre el periodo de 1971-1986. Este es un período de crecimiento económico lento donde comienza la brecha creciente entre el PIB por habitante entre Puerto Rico y Estados Unidos. En esta fase se reduce el coeficiente de inversión y se duplica la tasa de desempleo. El impacto económico adverso fue atenuado por la válvula de escape de la emigración hacia los Estados Unidos y las transferencias unilaterales de los Estados Unidos. Ambos eventos compensaron las pérdidas de ingreso y empleos. La tercera fase cubre el período de 1986-2002. Es un período de crecimiento y convergencia aun con las señales mixtas del período 2000-2002. La inversión aumentó del 17% del PNB en 1986 al 30% en 1999 estabilizándose en 28% en 2002. Aun así la relación entre el PNB por habitante de Puerto Rico y el de los Estados Unidos no recupera el nivel de principios de los sesenta.

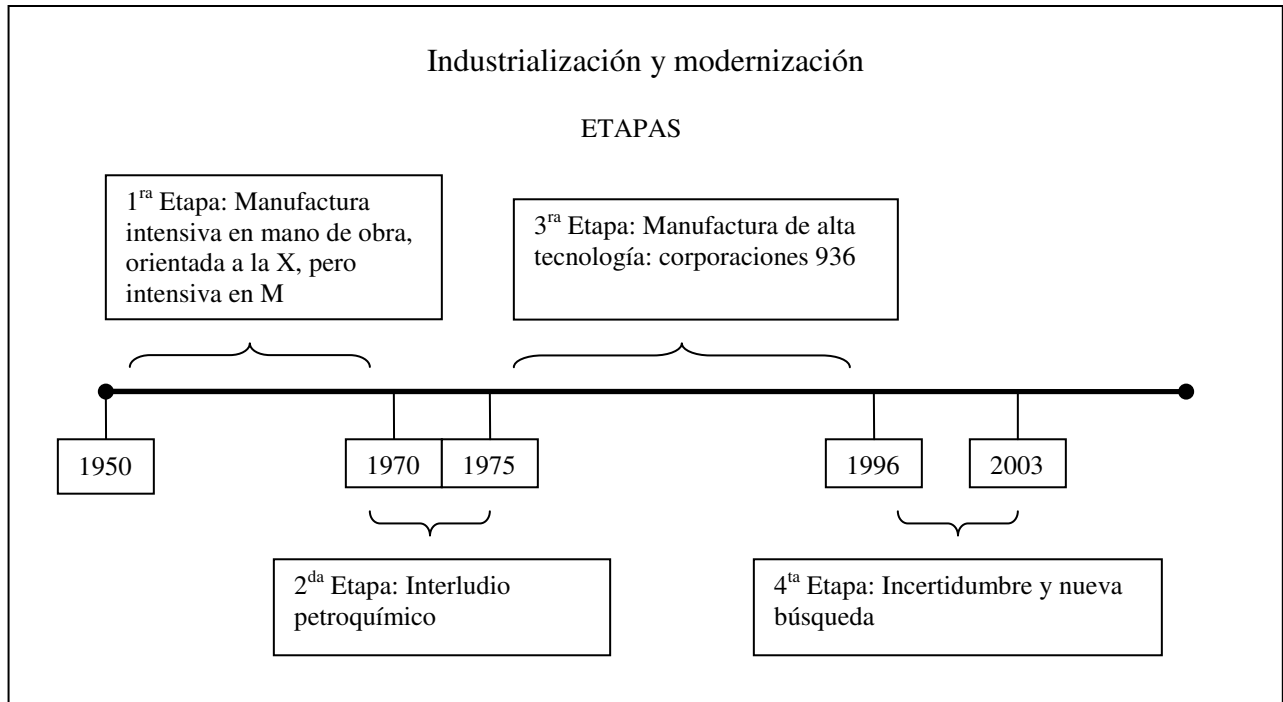
4. Conclusiones y recomendaciones

En resumen, el estudio de la CEPAL nos plantea un cúmulo de lecciones aprendidas del análisis del desarrollo económico de Puerto Rico. La experiencia puertorriqueña ilustra la necesidad de reajustar cada cierto tiempo la estrategia de desarrollo para adecuarla a cambios en el entorno. Se ilustran tanto las ventajas como los riesgos de una estrategia de desarrollo que le asigna un papel principal a la manufactura de capital externo. Aunque Puerto Rico ha logrado una base industrial importante y competitiva en muchas de sus actividades de manufactura, se han visto las limitaciones de efectos multiplicadores al resto de la economía y la capacidad de generar empleos masivamente. Una lección importante, especialmente para las economías del Caribe y Centroamérica. Puerto Rico es un país en búsqueda intensiva de nuevas estrategias para el desarrollo económico. Existen propuestas que muestran conectividad en varios temas. Uno de estos es la necesidad de diversificar la economía puertorriqueña en el contexto de una economía regional mas abierta. Otra es la necesidad de

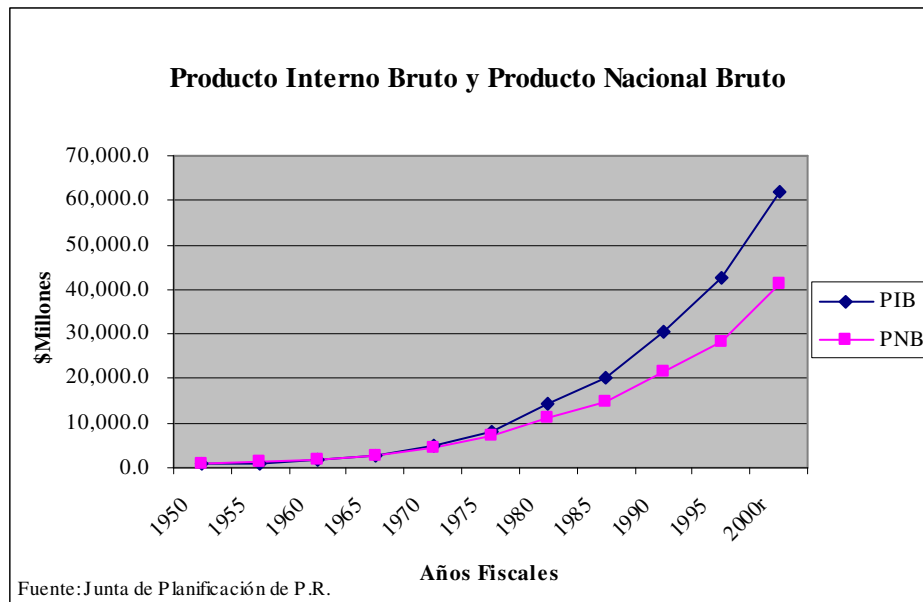
un mayor protagonismo del capital local. En particular estudiar en detalle la estructura de ventajas comparativas que Puerto Rico parece tener en actividades como las relacionadas al sector financiero y otros componentes del sector de servicios. Finalmente,

la estrategia para el desarrollo económico de Puerto Rico tendrá que seguir fundamentada en la calidad de sus recursos humanos, donde a pesar de los avances, se requieren esfuerzos importantes de mejoramiento en la educación.

Cuadro 1



Cuadro 2



La propuesta de la CEPAL para el desarrollo

Juan Lara*

En el documento Desarrollo productivo en economías abiertas, presentado en San Juan durante el Trigésimo Período de Sesiones de la CEPAL, la entidad reitera los temas fundamentales de la teoría del desarrollo que se articuló en su seno hace ya más de medio siglo a partir de la obra de Raúl Prebisch. Pero lo hace en el contexto de la realidad económica mundial actual, no proponiendo un regreso imposible a las estrategias pasadas, sino una inserción eficiente y negociada en las corrientes que dominan el mundo de hoy. El sello distintivamente cepalino de la propuesta está en su punto de arranque, que revalida dos de las ideas fundamentales de Prebisch y la CEPAL, a saber: 1) que el sistema económico mundial es intrínsecamente asimétrico, minado de desventajas estructurales para los países en vías de desarrollo, y, 2) que los países latinoamericanos y caribeños no deben copiar las teorías económicas procedentes del mundo desarrollado, sino repensarlas desde la realidad propia para ponerlas al servicio del desarrollo. Así pues, no se trata de proponer un regreso al pasado, pero sí una recuperación de las raíces.

El documento no puede ser más oportuno. Como sus propios autores señalan, en la América Latina y el Caribe ya se percibe un descontento generalizado con los resultados de más de una década de reformas neoliberales. Si bien dichas reformas han sido efectivas en algunos aspectos, sobre todo en el control de la inflación, se han quedado muy cortas en lo que respecta al crecimiento y la justicia distributiva, por mencionar sólo dos de los objetivos primordiales del desarrollo. Muy pocos latinoamericanos y caribeños confían en que estos problemas se corregirán con el paso del tiempo; más bien, el sentir generalizado parece ser que hay que reformar las reformas. La propuesta de la CEPAL va precisamente en esa dirección.

El título mismo del documento es elocuente. En primer lugar, parte del reconocimiento de que las economías de América Latina y el Caribe son “economías abiertas” y lo seguirán siendo por lo menos en el futuro previsible. En otras palabras, el proceso de apertura al comercio exterior que fue la punta de lanza de la ortodoxia económica en la región a principios de los años noventa se asume como uno irreversible y, más aún, necesario. Esta apertura es la cara opuesta del proteccionismo que caracterizó a la región en las décadas de la industrialización sustitutiva

de importaciones, que es la estrategia que más se asocia con la CEPAL. Por otra parte, se hace hincapié en la necesidad del “desarrollo productivo”, es decir, la prioridad que debe tener la transformación de la estructura productiva en el proceso de desarrollo, prioridad que se le quitó en los años de las reformas para darle primacía a la estabilización macroeconómica. Así pues, la CEPAL vuelve a poner la transformación del aparato productivo en el centro del proceso de desarrollo, lo que requiere una visión regional y nacional del proceso, aún reconociendo que hay que jugar en el terreno de juego que hoy presenta la economía mundial.

Características de la economía mundial

El análisis comienza con un repaso de las tendencias imperantes en la economía mundial, las cuales determinan el contexto en el que se debaten hoy en día los temas del desarrollo:

“Hoy en día, el debate sobre estos temas se enmarca en el proceso de globalización, que se caracteriza por el contraste entre un inusitado dinamismo en varias de sus dimensiones —sobre todo económicas, financieras y culturales— y el lento desarrollo de una red de instituciones que permita responder a la mayor interdependencia entre las naciones en diversos planos y corregir progresivamente las acentuadas asimetrías del orden global”.

En esta cita se introduce una idea que se repite a lo largo del documento; que la globalización es un proceso en dos velocidades: rápido en el desarrollo de mercados, lento en el desarrollo de las instituciones necesarias para la gobernabilidad económica global. En ese sentido tiene algo del viejo oeste de las películas de vaqueros, en donde la ley y el orden iban siempre a la zaga de la aventura económica. El protagonista de esta particular película es la empresa transnacional:

“Actuando más allá de la fronteras nacionales, con capacidad de acumulación y flujos de capital de alcance mundial, la empresa transnacional es el gran artífice y el principal beneficiario de la globalización”.

Una de las características de esta economía “globalizada” es el predominio de los flujos de capital financiero y la inestabilidad que éstos pueden ocasionar en los países en vías de desarrollo. Esta es una de las áreas en las que se necesitan instituciones de regulación a escala global.

“La volatilidad y el contagio han sido dos rasgos inherentes de este rápido desarrollo financiero. La volatilidad no es un fenómeno nuevo, pero algunas

* Catedrático, Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico.

características contemporáneas de los mercados han tendido a acentuarla. Entre ellas, cabe mencionar en primer lugar la insuficiente regulación de los agentes que operan en los mercados financieros y el carácter procíclico de la normativa vigente. En segundo término, destacan los problemas de contagio asociados a la deficiente información sobre los mercados emergentes, que parece estar parcialmente determinada por la cercanía geográfica, el nivel del comercio y la similitud de las políticas económicas. En tercer lugar se encuentra el empleo del mismo sistema de evaluación de riesgos por parte de varios agentes, y su aplicación con un horizonte cortoplacista, que tiende a acentuar el comportamiento de manada, a lo cual se suma la orientación procíclica de las agencias clasificadoras de riesgos.”

Los riesgos de inestabilidad financiera que traen consigo estos flujos de capital no son compensados por los beneficios que pudieran aportar a los países en vías de desarrollo, según la CEPAL. De hecho, los autores ponen en duda la utilidad de esta forma de financiamiento:

“Los capitales financieros globalizados parecen estar cada vez más desvinculados de la economía real, a pesar de que su función teórica es financiarla. Sobre la base del financiamiento de un agente no financiero, se construye una pirámide invertida de derivados que abultan los activos y pasivos de los intermediarios y brindan a los inversionistas financieros una multitud de posibilidades de colocaciones, absolutamente desvinculadas de la inversión real y las transacciones comerciales.” En otras palabras, el juego financiero internacional tiene mucho de eso —de juego—, lo que trae a la memoria la analogía que hizo Keynes hace tres cuartos de siglo entre los mercados financieros y los casinos.

La CEPAL, al igual que otras entidades internacionales, ha insistido desde los años noventa en la necesidad de establecer un marco regulatorio mundial, concertado entre todos los países afectados, para evitar estos procesos de crisis financiera y contagio. Esta es una dimensión de la gobernabilidad económica mundial que está desatendida, como se reitera en el documento:

“La estabilidad macroeconómica y financiera internacional es un bien público global que genera externalidades positivas que benefician a todos los participantes en los mercados internacionales y evita las externalidades negativas vinculadas al fenómeno de contagio, tanto en los períodos de auge como en los de pánico financiero e impulsos recesivos en general”.

Otra tendencia mundial perniciosa para los países en vías de desarrollo es la concentración del progreso técnico y la innovación en los países desarrollados. Las potencias industriales han sido siempre las productoras de tecnología en el mundo, pero hubo un tiempo en que parecía posible que los países menos desarrollados se les fueran acercando en esta función. En las décadas recientes, la distancia tecnológica se ha ido abriendo, en lugar de cerrarse, como indica el documento:

“En primer lugar, los países desarrollados concentran el 84.4% del gasto bruto en investigación y desarrollo (GBID) y un porcentaje algo menor de los investigadores científicos e ingenieros. Otros indicadores revelan con mayor crudeza las asimetrías existentes entre los países desarrollados y en desarrollo: la proporción del GBID por habitante es 19:1, la relación de investigadores científicos e ingenieros por habitante es 7:1 y el GBID por investigador es más del doble. Cabe mencionar, asimismo, las profundas disparidades que se observan en el mundo en desarrollo, en el que destacan las nuevas economías industriales de Asia. Esta concentración significa que en los países desarrollados se concentran no sólo la investigación y el desarrollo propiamente tales, sino también los sectores y las actividades productivas más estrechamente vinculadas al cambio tecnológico, caracterizadas por un gran dinamismo dentro de la estructura productiva y el comercio mundiales, así como por sus altas rentas de innovación”.

La ampliación de esto que podríamos llamar la brecha de innovación va de la mano con un rasgo sobresaliente de la globalización: la consolidación de oligopolios transnacionales en sectores e industrias estratégicas desde el punto de vista tecnológico:

“Aunque la existencia de oligopolios y conglomerados globales no es nueva en la economía mundial, lo novedoso es el número de sectores en que se ha convertido en la forma típica de organización de la producción, especialmente en las industrias con un alto componente de investigación y desarrollo tecnológico y en las empresas manufactureras que se caracterizan por elevadas economías de escala. En este contexto, la coordinación de toda la cadena productiva es una fuente clave de ventaja competitiva, razón por la cual la red se utiliza como un activo estratégico”.

Otro punto crítico de la agenda global se refiere a la llamada condicionalidad, es decir, las restricciones que los organismos internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), le imponen a los países en vías de desarrollo como parte de los programas de estabilización y

reforma. En la década de los noventa arrieron progresivamente las críticas a la condicionalidad del FMI y otras entidades, provocando una discusión sobre la necesidad de redefinir estas prácticas. Sobre este tema, la CEPAL señala lo siguiente:

“El último elemento inherente a esta visión integral es la concertación de un nuevo acuerdo internacional sobre el alcance de la condicionalidad, con el fin de incorporar en las prácticas internacionales el “sentido de pertenencia” (ownership) de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre una base firme. En este campo ha habido avances, entre otros el análisis y la discusión del tema en el Fondo Monetario Internacional durante el año 2001. No obstante, en algunos casos el discurso de apoyo al sentido de pertenencia oculta nuevas formas de condicionalidad, lo que destaca la importancia de un acuerdo internacional explícito sobre la materia.”

La CEPAL y las negociaciones comerciales

Desde sus comienzos en la década de los cincuenta, la CEPAL ha sido promotora de la integración de los mercados de Latinoamérica y el Caribe. Sin embargo, en los años de la industrialización sustitutiva de importaciones la integración regional tenía un acento proteccionista; la región se integraba a la vez que erigía barreras comerciales ante el resto del mundo. Hoy en día, la CEPAL promueve el “regionalismo abierto”, es decir, la integración regional no sólo como fin en sí mismo, sino como plataforma para la inserción negociada en la economía global. No es de extrañar, por lo tanto, que la entidad tenga mucho que decir sobre las negociaciones comerciales internacionales en las que participan los países latinoamericanos y caribeños.

“La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Doha en noviembre del 2001, dio lugar a una nueva ronda de negociaciones, que debería concluir en enero del 2005. Los países en desarrollo desempeñaron un papel clave en la definición del programa de trabajo, en el que consideraron prioritaria la reducción de las asimetrías entre derechos y obligaciones de los países miembros (148 en la actualidad). El fundamento de esta posición es que, desde la Ronda de Uruguay, el sistema multilateral de comercio se había orientado al establecimiento de un marco normativo homogéneo, desconociendo las asimetrías de la economía mundial.”

Más adelante, se reitera la insistencia de los países en vías de desarrollo, entre ellos los de América Latina y el Caribe, de que las negociaciones comerciales reconozcan la necesidad de darle un trato diferenciado a los países menos aventajados:

“Los textos adoptados en Doha han dado origen a un Programa de desarrollo, en el que se reitera el trato especial y diferenciado y se suscriben compromisos en materia de cooperación y capacitación en los países en desarrollo y, en especial, en los menos adelantados.”

Pero estos principios esbozados en Doha no han llegado a la realización. Las negociaciones en el marco de la OMC no han avanzado en la dirección deseada por los países en vías de desarrollo, sino en aquella que le imprimieron los intereses de las naciones más desarrolladas y poderosas:

“En términos globales, las asimetrías en las negociaciones se expresan en dos planos. Por una parte, en el avance limitado en temas de interés para los países en desarrollo, como la agricultura y las reglas sobre antidumping y subsidios, lo que contrasta con el avance más rápido en los debates sobre inversión, servicios o profundización de la liberalización del comercio de productos industriales. Por otra, en el casi nulo adelanto logrado en las tareas específicas incluidas en lo que se ha definido como “dimensión del desarrollo”.”

Un riesgo al que se enfrenta la región es que al atascarse las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC se abre un mayor espacio para la suscripción de acuerdos bilaterales de países latinoamericanos y caribeños con Estados Unidos y la Unión Europea. Estados Unidos en particular ha demostrado su preferencia por estos acuerdos bilaterales, ya que en ellos suele obtener concesiones que serían más difíciles de lograr en el ámbito multilateral. En cierto sentido, es la vieja estrategia de “divide y vencerás” aplicada a las negociaciones comerciales. Es también contrario al objetivo del “regionalismo abierto” de proyectar una región unida en el plano de las negociaciones internacionales.

Hechos estilizados del desarrollo reciente de la región

En el documento se identifican y analizan los rasgos más importantes del desempeño económico de los países de la región en años recientes. Hay dos que sobresalen entre los demás: 1) el hecho de que el crecimiento económico ha sido magro y volátil, y 2) el aumento en la heterogeneidad de la estructura productiva. Refiriéndose a los años noventa, los autores indican que:

“...el crecimiento del producto fue magro en relación con la expansión experimentada por la región en decenios precedentes, con la excepción de la década perdida de 1980. En 1991-2003, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB fue de tan solo del 2.5%, es decir, menos de la mitad del 5.5%

correspondiente a 1950-1980. Al mismo tiempo, el desempeño de América Latina y el Caribe en los años noventa fue claramente inferior al de otras regiones en desarrollo, especialmente Asia sudoriental, que se expandió a un promedio del 6%.”

“Además de magro, el crecimiento económico en la región ha sido volátil. Mientras que en 1950-1980 la desviación estándar de las tasas anuales de crecimiento en América Latina y el Caribe respecto de la tasa promedio (1.7) era muy cercana a la correspondiente al valor mundial (1.49), entre 1981 y 2003 fue más del doble, 2.17 y 1.05, respectivamente.”

Este desempeño decepcionante en lo relativo a la producción tiene sus raíces en dos deficiencias: un nivel bajo de inversión en comparación con la norma histórica, y un crecimiento pobre de la productividad, especialmente en las dos economías principales: Brasil y México. A su vez, los bajos niveles de inversión y productividad reflejan los efectos a mediano plazo de los procesos de ajuste macroeconómico emprendidos en la primera mitad de los noventa.

El aumento en la heterogeneidad de la estructura productiva es también preocupante. Las presiones derivadas de los procesos de ajuste y las reformas, en especial la apertura al comercio exterior, no han afectado por igual a los diferentes sectores de la economía. El resultado ha sido una diferenciación mayor entre sectores, con la consecuente reducción en el grado de integración de la economía. Una dimensión adicional de este proceso ha sido la expulsión de muchas empresas y personas hacia la economía informal y la marginación.

“Es indudable que los actores productivos de las economías de la región enfrentaron estos cambios en condiciones desiguales. En realidad, el proceso de adaptación ha estado signado por fallas de mercado y, en particular, por considerables asimetrías de información entre los agentes productivos. Estos fenómenos introducen apreciables diferencias en cuanto a los principios y las prácticas de articulación con los mercados externos, el acceso al financiamiento (en especial a largo plazo) y los conocimientos tecnológicos necesarios para competir en el nuevo contexto. De esto se han derivado respuestas muy disímiles del aparato productivo, lo que ha acentuado la heterogeneidad estructural de las economías de la región y, sobre todo, dado origen a una excesiva exclusión de agentes económicos en el tránsito hacia la modernización productiva.”

El tránsito a la informalidad ha sido obligado para muchos, especialmente entre las empresas pequeñas y medianas:

“La evolución de las empresas pequeñas, urbanas y rurales, es muy diversa. Se ha caracterizado, en varios países y sectores, por la desaparición de muchas o su traslado al sector informal de la economía. Si bien buena parte de estos cambios se produjo en la década de 1980, debido a la cuantiosa retracción del ingreso por habitante, en los años noventa no se logró revertir este proceso. Por el contrario, la recuperación del crecimiento fue insuficiente para impedir el aumento del empleo informal, que pasó de algo más de 30% del empleo total en 1980, al 43% en 1990 y al 48.4% a fines del decenio. Quizás uno de los rasgos distintivos del último período haya sido la acentuación del empleo informal en las áreas urbanas, en las que se elevó cinco puntos porcentuales, el equivalente a 20 millones de personas.”

La creciente heterogeneidad del aparato productivo ha convertido a las economías latinoamericanas en un sistema económico de “tres velocidades”, correspondientes a tres sectores económicos distintos:

“Un primer grupo está constituido por las empresas informales que, por su estructura y capacidad, presentan la productividad relativa más baja y operan en un contexto que les ofrece pocas oportunidades de desarrollo y aprendizaje. El segundo está integrado por las empresas formales medianas y pequeñas que tienen dificultades para acceder a los recursos necesarios, especialmente financieros, y a determinados mercados de factores que les permitan desarrollar su capacidad de competir. El último grupo abarca a las grandes empresas, nacionales y extranjeras, que muchas veces tienen un nivel de productividad cercano al de la frontera internacional, pero cuentan con escasos encadenamientos con el resto de la economía nacional y, en algunos casos, muestran una escasa capacidad de generación de innovaciones.”

Hacia el desarrollo productivo

Mejorar el desempeño de la región en cuanto a crecimiento, distribución y estabilidad, en el contexto de las asimetrías imperantes en la economía mundial, requiere volver a darle prioridad al desarrollo productivo. Este proyecto supone varias líneas de acción, desde hacer más flexibles y efectivas las políticas macroeconómicas, hasta el diseño de políticas industriales y de tecnología.

En lo que atañe a la política macroeconómica, la CEPAL aboga por ampliar sus objetivos más allá de la estabilidad de precios, así como aumentar la flexibilidad de la inversión pública:

“Teniendo en cuenta que, en el pasado reciente, la región se ha caracterizado no sólo por un bajo crecimiento, sino también por una elevada volatilidad, es indispensable instrumentar políticas macroeconómicas que, junto con controlar la trayectoria inflacionaria, permitan suavizar los ciclos económicos. Estas políticas deben basarse en una definición más amplia de estabilidad macroeconómica, que incluya también objetivos reales, en particular el ritmo de crecimiento y su estabilidad.”

Entre los elementos de esa política macroeconómica debe tener un papel destacado la provisión de mecanismos para evitar que el sector financiero siga siendo el foco de crisis recurrentes:

“Entre estos se encuentran la regulación de la entrada de capitales, mayores requisitos de liquidez en la fase expansiva del ciclo, una activa regulación y supervisión prudencial de los sistemas financieros, que incorpore criterios contracíclicos al establecimiento de los requerimientos de provisiones de cartera de préstamos, y una “política de pasivos” explícita, destinada a mejorar el perfil temporal de la deuda pública y privada, tanto interna como externa.”

En cuanto a darle mayor flexibilidad a la política fiscal, especialmente en lo tocante a la inversión pública, el documento se expresa como sigue:

“La primera forma de introducir mayor flexibilidad y promover una política fiscal orientada al crecimiento es el reconocimiento de que las inversiones y el gasto corriente constituyen hechos económicos distintos y que, en consecuencia, deben ser tratados de manera diferente. Se debe evitar aplicar límites o recortes a la inversión pública cuando se destina a proyectos con tasas de retorno superiores a los costos de inversión.”

“Una segunda manera de ampliar la flexibilidad fiscal es el fortalecimiento de mecanismos que estimulen formas de asociación público-privada, que se han transformado en una importante alternativa de esquemas de colaboración. Estas asociaciones permiten a los gobiernos crear nueva infraestructura sin agregar de inmediato gastos de capital al presupuesto, en tanto el sector privado financia la inversiones.”

Además de las políticas macroeconómicas, se requieren políticas específicas para propiciar el desarrollo del aparato productivo. Si se desea encapsular la idea del desarrollo productivo en una definición, lo cual no es fácil, se puede seleccionar la siguiente cita del documento: “...densificaciones de la malla productiva, tecnológica y empresarial, que permitan encarar actividades productivas más

complejas y supongan un mayor contenido de innovaciones, con el fin de ir creando ventajas comparativas dinámicas.”

Las políticas de promoción y apoyo que se establezcan para este fin no pueden ser las mismas que se aplicaron en la época de la industrialización sustitutiva de importaciones, debido a la restricciones externas (las exigencias de la apertura comercial negociada) e internas (la escasez de recursos fiscales). Estas restricciones obligan a los gobiernos a ser más precisos y selectivos en la identificación de actividades promisorias y de los recursos que se destinen a su promoción:

“En la definición de las áreas que se decida estimular y el diseño de los instrumentos debe tenerse en cuenta que la apertura de la economía y la creciente competencia por la adjudicación de recursos fiscales escasos, agravada por la necesidad de atender urgentes necesidades sociales, han reducido la posibilidad de aplicar políticas sectoriales como las que caracterizaron al proceso de industrialización mediante la sustitución de importaciones, no sólo porque no es posible un uso intensivo de recursos públicos sino, y sobre todo, porque es cada vez más difícil recurrir a la imposición generalizada de aranceles a las importaciones.”

La CEPAL proclama sin ambages el papel destacado que le corresponde cumplir al Estado en la consecución del desarrollo productivo. En este aspecto, el pensamiento cepalino se ha adaptado a los tiempos, pero sin alejarse verdaderamente de sus raíces:

“...la inconformidad con los efectos de las reformas de los años noventa en materia de crecimiento y equidad social va dando pie a una visión alternativa a la predominante a principios de ese decenio. Este cambio se puede resumir conceptualmente como una transición de un enfoque cuyo lema era “más mercado y menos Estado” a otro en que, sin renegar de los progresos logrados en el desarrollo de economías de mercado, se revaloriza la necesidad de un mejor gobierno, es decir de un gobierno que realice mejores intervenciones en términos cualitativos.”

Por último, se reitera también la importancia de fortalecer el ahorro interno, especialmente ante la incertidumbre que viene asociada con el ahorro externo:

“Aunque las economías en desarrollo deberían ser destinatarias del ahorro externo, uno de los factores que más ha dificultado las decisiones económicas en los últimos años ha sido la variabilidad de la oferta internacional de financiamiento.”