

## Reformulando la Estrategia de Desarrollo de Latinoamérica

Mauricio Cárdenas

19 de abril, 2010

Aunque Latinoamérica se desempeñó relativamente bien en el contexto de la crisis económica global, la realidad es que la región adolece de un problema de crecimiento. Mientras la región se recupera de la crisis y las tasas de crecimiento del PIB alcanzan niveles de entre 4 y 5 por ciento, los bancos centrales se están preocupando por las presiones inflacionarias y están comenzando a discutir la posibilidad de aumentar las tasas de interés para moderar la demanda agregada. Esto sugiere que el crecimiento potencial del PIB es demasiado bajo en una región donde la pobreza y el desempleo son todavía problemas de gran importancia.

El problema del crecimiento no es nuevo para América Latina. Según las bases de datos históricas preparadas por Maddison (2003), el crecimiento del PIB per cápita Latinoamérica ha estado sistemáticamente por debajo del crecimiento de los EE. UU. como mínimo desde el año 1700 (la única excepción fue el período 1871-1929 cuando las tasas de crecimiento fueron levemente superiores en Latinoamérica). Por ejemplo, entre los años 1980 y 2000, el crecimiento del ingreso per cápita promedio fue solamente del 0,4 por ciento en Latinoamérica comparado con el 2 por ciento en los EE.UU. (Ver Tabla 1).

El problema, sin embargo, no reside únicamente en relación con los EE. UU. Más inquietante es quizás la evidencia que sugiere que el problema de la divergencia económica en Latinoamérica con relación al resto del mundo, con la única excepción de África, ha empeorado en las últimas décadas.

De hecho, el ingreso per cápita en Latinoamérica con relación a los Estados Unidos, el G-8 y el Este Asiático es bajo y ha mostrado una tendencia descendente. Gran parte de las diferencias en el ingreso per cápita son el resultado de diferencias en el producto por trabajador. En 1980, el producto por trabajador en Latinoamérica fue aproximadamente del 35 por ciento del nivel de EE. UU.; ahora es solamente del 20 por ciento. En 1960, el producto por trabajador fue de más de una vez y media mayor en Latinoamérica que en Asia del Este; en la actualidad es un 50 por ciento menor. (Ver Figura 1). Estos hechos ilustran el problema de crecimiento de América Latina.

Para llegar a una cierta comprensión del problema, algunos economistas suelen aplicar el ejercicio de descomposición del crecimiento que separa la contribución del crecimiento al capital físico y humano. La porción residual o sin explicación se denomina productividad total de los factores, una medida de la eficiencia en que se utilizan los factores de producción. El resultado que estas descomposiciones muestran sistemáticamente es que

el bajo crecimiento de Latinoamérica es esencialmente un problema de la productividad total de los factores (PTF). Como la baja PTF es más un síntoma que un síndrome, la solución es más difícil de encontrar que simplemente dirigir la inversión de capital hacia los factores físicos y humanos.

En un documento reciente, Blyde, Daude y Fernández-Arias (2009) calculan la PTF de los Estados Unidos, el G-8 y el Este Asiático en relación con cada país de Latinoamérica<sup>1</sup>. Los resultados son similares a los obtenidos con las comparaciones de producto por trabajador. La PTF relativa ha estado descendiendo desde los años 60 (ver Figura 2). Este patrón está presente en casi todos los países de la región (Figura 3). Un resultado interesante que surge del ejercicio de descomposición es que el capital humano por trabajador no parece ser parte del problema del crecimiento. De hecho, como muestra la Figura 4, el capital humano por trabajador ha ido aumentando regularmente en muchos de los países de la región. La brecha en este sentido con relación a los EE. UU. es mucho más pequeña que en los demás componentes de la función de producción.

La baja PTF puede ser resultado de muchas fuerzas. Un factor que se ha distinguido es la estructura y la composición de la producción en los países de Latinoamérica. La región continúa dependiendo demasiado de los productos básicos. El cuadro 2 muestra los resultados de calcular regresiones por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) de la participación de la exportación de productos básicos en las exportaciones totales, sobre una tendencia temporal y una constante. Las especificaciones se hicieron con la participación de la exportación de productos básicos totales, pero también con siete otras categorías de estos productos entre las que se incluyen exportaciones de petróleo, exportaciones tropicales, exportaciones de cereal, exportaciones de materias prima, exportaciones forestales y las exportaciones de animales. Si bien el coeficiente sobre la variable de la tendencia ha sido negativo y significativo en el caso de las exportaciones totales de productos básicos (con la única excepción de Uruguay), el patrón es diferente para los productos básicos específicos en algunos países. Por ejemplo, este es el caso de algunos productores de petróleo como Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador, donde la participación de las exportaciones de petróleo ha estado aumentando en las exportaciones totales. Este es también el caso de los productos forestales en los países caribeños.

Las opiniones tradicionales sobre el desarrollo consideran que los productos básicos son homogéneos y “por lo tanto desprovistos del crecimiento Schumpeteriano por medio de la expansión de variedades” (ver Mandel, 2009). En la práctica, las teorías sobre el crecimiento endógeno basadas en la diferenciación de producto y en la mejoría de las variedades y calidad, pueden ir más allá de los productos manufacturados, e incluir a los productos básicos. Por lo tanto, contrariamente a la sabiduría convencional, algunos productos básicos son productos altamente diferenciados, aunque este no siempre es el caso.

---

<sup>1</sup> Ellos utilizan una metodología de inventario perpetuo (con una tasa de depreciación del 7%) para calcular el capital social, y la metodología en Hall y Jones (1999) para calcular el capital humano (tomando la base de datos de educación de Barro-Lee y utilizan las tasas de retorno a la educación que son del 13,4% para los primeros cuatro años de enseñanza, del 10,1 % para los siguientes cuatro años de enseñanza y del 6,8% para la enseñanza después del octavo año.

La industria de los metales ejemplifica bien las características de las industrias manufactureras con producción altamente diferenciada. Al menos en este caso, se ha encontrado que existe un alto grado de comercio intra-industrial (es decir, el comercio de diferentes variedades del mismo tipo). Existe, por lo tanto, espacio para que los productos básicos se auto-diferencien a través de la calidad y se ubiquen dentro la teoría de los modelos de crecimiento de “escaleras de calidad”. De hecho, Mandel (2009) ha encontrado que cambios en la variedad de la calidad responden por la mitad del crecimiento de la participación de mercado de las exportaciones de metales de América Latina a los EE. UU., y que los exportadores latinoamericanos se están diversificando más allá de los minerales y concentrados de escaso valor e involucrando más en los niveles intermedios y de acabado de su procesamiento.

Sin embargo, las mejoras de en los productos no ocurren en forma espontánea. Dado el registro del crecimiento a largo plazo y el limitado progreso en el mejoramiento de la PTF, Latinoamérica necesita fortalecer su estructura productiva promoviendo políticas de desarrollo productivo (PDP) que incluyan políticas relacionadas con la estructura de la producción (comúnmente conocidas como políticas industriales). Más generalmente las políticas de desarrollo productivo están dirigidas a promover la competitividad y el desarrollo económico, incluyendo la educación, la salud, la infraestructura y la inversión, o el clima comercial. Desde el punto de vista de Rodríguez-Clare (2006), “el objetivo final [de las PDP] es aumentar el crecimiento y mejorar la competitividad de la economía global manteniendo la tendencia ascendente de los estándares de vida”.

Ante la ausencia de fallas del mercado, los mercados logran una óptima asignación de los recursos. Si las fallas de mercado existieran, sin embargo, es posible que las políticas industriales llegaran a obtener una mejor asignación de los recursos de la que hubiera sido lograda por el mercado. Las fallas de mercado que justifican este tipo de intervenciones incluyen la concentración del mercado, las externalidades, los bienes públicos y los mercados perdidos. El poder de mercado es aquella situación donde un agente del mercado puede fijar precios o cantidades; las externalidades tiene lugar cuando la acción de un agente afecta a terceros, pero la acción no se refleja en ningún precio (no existe una estructura de incentivos de recompensas-castigos). Los bienes públicos son bienes que no son bienes rivales ni excluyentes (el costo marginal de una unidad adicional es cero y brinda beneficios de los que nadie puede quedar excluido); la ausencia de mercados surge en aquellos casos en que la economía carece de ciertos mercados clave.

Hausmann, Rodrik y Sabel (2008) han clasificado en tres grupos las fallas del mercado que los países en vías de desarrollo enfrentan: las externalidades de auto-descubrimiento, las fallas de coordinación y la inexistencia de factores de producción públicos. La primera categoría se refiere a las externalidades de información, que reflejan el hecho de que los países en vías de desarrollo pueden no estar enterados de los productos que pueden ser posiblemente producidos en forma eficiente en sus economías (por falta de experiencia previa). Si este es el caso, las empresas tienen que involucrarse en costosos experimentos para descubrir sus potenciales ventajas. No obstante, no tienen incentivos para ello porque una vez que han descubierto la ventaja del país, otras empresas también lo harán y se beneficiarán del descubrimiento sin compartir los costos. En otras palabras, la naturaleza pública de esta clase de conocimiento reduce los incentivos para invertir en el descubrimiento de estos productos, ya que otros agentes copiarán el exitoso descubrimiento.

Las fallas de coordinación reflejan el hecho de que las nuevas actividades pueden requerir la inversión simultánea en diferentes niveles de la cadena productiva. Si no hay una coordinación, ningún agente descentralizado tiene el incentivo para invertir en un nivel específico de la cadena productiva.

Los factores de producción públicos como las instituciones, la infraestructura, las certificaciones y los estándares de calidad, entre otros, son necesarios para resolver las externalidades de auto-descubrimiento y las fallas de coordinación. Como los gobiernos pueden ser proclives a las asimetrías en la información, que limitan la habilidad para diseñar e implementar intervenciones exitosas, el estímulo a las asociaciones público-privadas puede ser útil para iniciar un proceso de diálogo y descubrir los potenciales de la economía.

Todo lo anterior suena fácil cuando en realidad los gobiernos poseen graves limitaciones en su habilidad para diseñar e implementar políticas industriales. Los gobiernos se enfrentan con restricciones (a nivel de información, técnicas, etc.) cuando intentan obtener una mejor asignación de los recursos. Si quienes diseñan las políticas no poseen información adecuada de la estructura de la economía y del comportamiento de los agentes, o si no la procesan de la forma correcta, las fallas del gobierno pueden complicar los problemas derivados de las fallas del mercado. En segundo lugar, los gobiernos deberían evitar por todos los medios la mala asignación de los recursos por captación de rentas. Las políticas industriales, especialmente cuando poseen una concentración estrecha de beneficiarios, aumentan la rentabilidad de una empresa, sector o industria, con relación a otras. De este modo, las empresas, sectores o industrias poseen el incentivo para invertir e involucrarse en la captación de rentas que puede resultar en una asignación de recursos poco eficiente y por debajo de los niveles óptimos. Los gobiernos tienen que estar concientes del costo asociado a las PDP. Incluso si existe un acuerdo sobre los beneficios de una política en especial, se puede dar el caso de que el costo es demasiado alto. Por lo tanto, debería analizarse la relación costo-beneficio de las políticas antes de proseguir con éstas.

Finalmente, la dependencia de los productos básicos no debería ser necesariamente considerada como un factor negativo. De acuerdo a lo ya explicado, la producción de productos básicos tiene el potencial de que se generen escaleras de calidad y por tanto diferenciación del producto por medio de innovación tecnológica. Los países tienen que subir en la escalera de la diferenciación y valor del producto, pero deberían comenzar con lo que hoy tienen.

Latinoamérica se encuentra en una posición única para comenzar una discusión seria sobre las políticas de desarrollo de la producción. El hecho de haber sido capaz de manejar la crisis en forma exitosa ha ampliado el espacio político y ha traído un sentido de auto-seguridad y confianza, ingrediente necesario para el pensamiento innovador. El crecimiento necesita ser fomentado estimulando el desarrollo de nuevos sectores productivos y nichos de mercado, no demasiado diferentes de los que ya existen en la actualidad, pero con mayor valor agregado y potencial de crecimiento.

## **Referencias**

- Blyde, S., Daude, C., y Fernández-Arias, E. 2009. "Output Collapse and Productivity destruction". Inter-American Development Bank Working No. C-666
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Sabel, C. 2008. "Reconfiguring Industrial Policy: A Framework with an Application to South Africa". CID Working Paper No. 168.
- Mandel, B. 2009. "The Dynamics and Differentiation of Latin American Metal Exports". Federal Reserve Board of Governors. Mimeo
- Melo, A. y Rodríguez-Clare, A. 2006. "Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean". Inter-American Development Bank Working No. C-106.

**Tabla 1. Divergencia en el largo plazo: Promedio de la tasa de crecimiento anual**

	PIB		Población		PIB per capita		
	LAC	EE.UU.	LAC	EE.UU.	LAC (A)	EE.UU. (B)	A-B
<b>1700-1820</b>	0.77	2.67	0.55	1.94	0.22	0.73	-0.51
<b>1820-1870</b>	1.02	4.21	1.07	2.83	-0.05	1.38	-1.43
<b>1871-1929</b>	3.91	3.77	1.89	1.9	2.02	1.87	0.15
<b>1930-1980</b>	4.34	3.43	2.45	1.23	1.89	2.2	-0.31
<b>1981-2000</b>	2.34	3.06	1.99	1.07	0.36	1.98	-1.62

Nota: Hasta 1870, tasas exponenciales del promedio ponderados de la tasa de crecimiento de la población. Después de 1870 Promedios simples de crecimiento. Fuente: Maddison (2003:114) y Maddison (2003), Tomado de Przeworski and Curvale (2005).

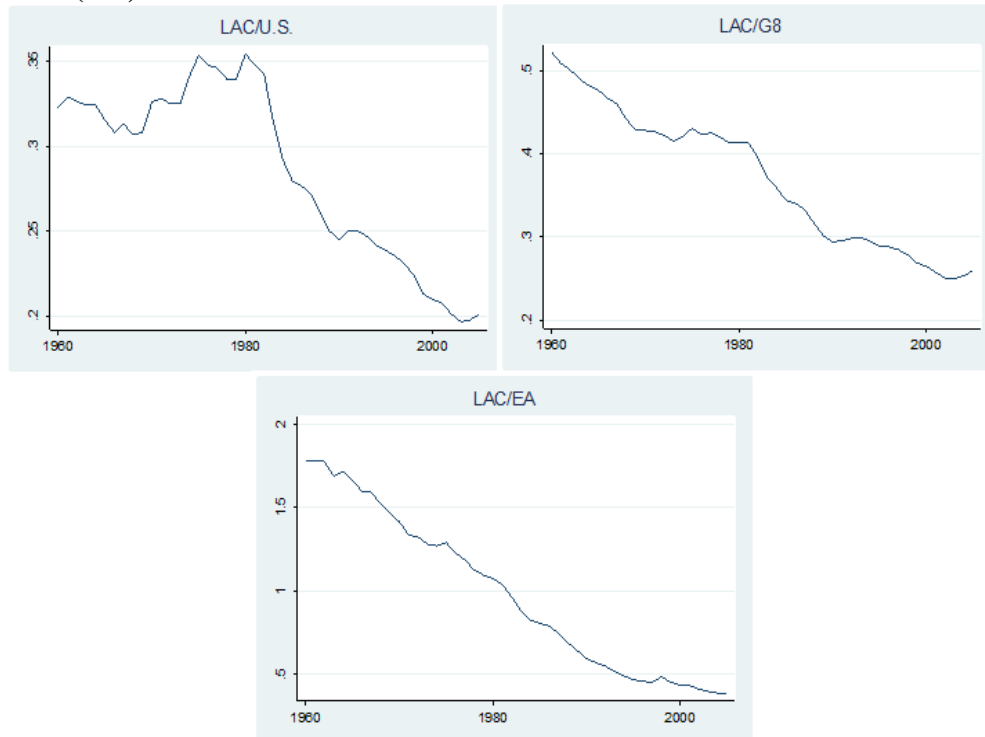
**Tabla 2. Modelo de regresión lineal con tendencia en el tiempo: Participaciones de los productos básicos en las exportaciones (1962-2008)**

Coeficiente estimado sobre tendencia en el tiempo en regresión univariada de series de tiempo

	Particip. Exp. Prod. Básicos en Total Export.	Particip. Export. Petróleo en Total Export.	Particip. Export. Forestales en Total Export.	Particip. Export. Tropicales en Total Export.	Particip. Export. Animales en Total Export.	Particip. Export. Cereales en Total Export.	Particip. Export. Mat. Prima en Total Export.
Argentina	-0.7146***	0.2140***	0.0458***	-0.02	-0.6410***	-0.4493***	0.1359***
Belice	0.3188	0.5635	-0.0410**	-0.1855	0.0752	-0.0293	0.005
Bolivia	-0.4425***	-0.1112	0.1162***	0.0501**	0.0049	0.5777***	-1.0802***
Brasil	-1.2330***	0.0589***	0.0657***	-1.2233***	0.0365**	-0.2212***	0.0480***
Chile	-0.3216***	0.0019	0.2377***	0.2680***	0.2522***	0.0151	-1.0978***
Colombia	-0.8005***	0.3658***	0.0129**	-1.5295***	0.1229***	-0.1159***	0.3433***
Costa Rica	-1.1458***	0.0013	0.0155***	-1.2049***	-0.0426	0.0518***	0.0306***
Cuba	-3.7376***	-0.1494**	0.1236	-7.7090***	0.1713	0.8599***	2.7955**
Dominica República	-1.3316***	0.0001	0.0052	-1.5202***	-0.0003	-0.1961***	0.3835***
Dominicana	-3.3025***	0.2057	0.0344***	-3.0926***	-0.0109	-0.1722***	-0.2198***
Ecuador	-0.2575***	0.7422***	-0.0051	-1.5390***	0.4269***	0.0072	0.0028
El Salvador	-0.7644***	-0.0172	0.1563***	-0.7258***	0.0492***	-0.3015***	0.0746***
Granada	-1.3920***	-0.0018	0.3409***	-3.1098***	0.5335***	0.8365***	0.009
Guatemala	-0.5076***	0.1486***	0.0216***	-0.2499***	-0.1484***	-0.3163***	0.0369***
Guyana	-0.6193***	-0.0015	0.5916***	-0.3626*	0.6536***	0.2645**	-1.7650***
Haití	-3.0645***		0.2336***	-1.9190***	-0.1150**	-0.2337***	-1.0372***
Honduras	-0.4411***	-0.0566***	-0.1405***	-0.3197***	0.0666	0.0152	-0.0279
Jamaica	-0.9557***	-0.0787***	-0.0029**	-0.2739***	0.0366***	0.0245***	-0.6614***
Méjico	-1.6869***	0.1133	-0.0001	-0.5490***	-0.3120***	-0.4783***	-0.4607***
Nicaragua	-0.0427	0.0058	0.0059	0.3579***	0.6261***	-0.9808***	-0.0603***
Panamá	-0.2884***	-0.9576***	0.0674***	-0.3804***	0.7908***	0.0576***	0.0511***
Paraguay	-0.1227***	-0.0054*	-0.2983***	-0.2207***	-0.5234***	0.9070***	0.0117***
Perú	-0.6135***	0.0456	0.0321***	-0.1336***	0.0590***	-0.5893***	-0.0273
St. Kitts y Nevis	-3.5003***	-0.0087	-0.0016	-3.2405***	-0.0138	-0.2358***	0.001
Santa Lucía	-0.7240***	-0.0022***	-0.2109***	-0.0859	-0.0243***	-0.4423***	0.0417***
San Vicente y las Granadinas	-0.9399***	-0.0338*	0.1194***	-1.4962***	0.0079	0.4341	0.0262***
Surinam	-3.6902***	-0.0177	-0.1790***	-0.0623*	-0.2375*	-0.2400***	-2.9711***
Trinidad y Tobago	-1.1662***	-1.8636***	0.0351***	-0.0711***	0.0029	0.0378***	0.6927***
Uruguay	0.8338***	0.0059	0.1656***	0.0550***	0.6402***	-0.05	0.0171***
Venezuela	-0.5374***	-0.5529***	0.0095***	-0.0141***	0.0087**	0.0203***	-0.0089

\*\*\* p<0.01, \*\* p<0.05, \* p<0.1

**Gráfico 1. PIB por trabajador: América Latina y el Caribe (LAC) vs. Estados Unidos (US), G8 y Asia del Este (EA)**



Fuente: Cálculos propios sobre datos de Blyde, Daude and Fernández-Arias (2009).

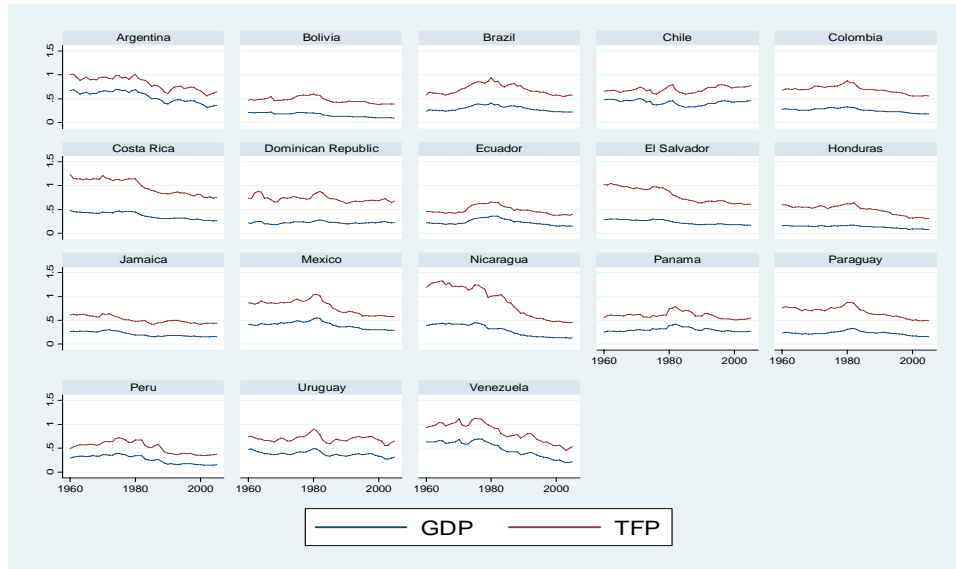
**Gráfico 2. Productividad Total de los Factores (TFP): América Latina y el Caribe vs. Estados Unidos (U.S.), G8 y Asia del Este (EA)**



Fuente: Cálculos propios sobre datos de Blyde, Daude and Fernández-Arias (2009).

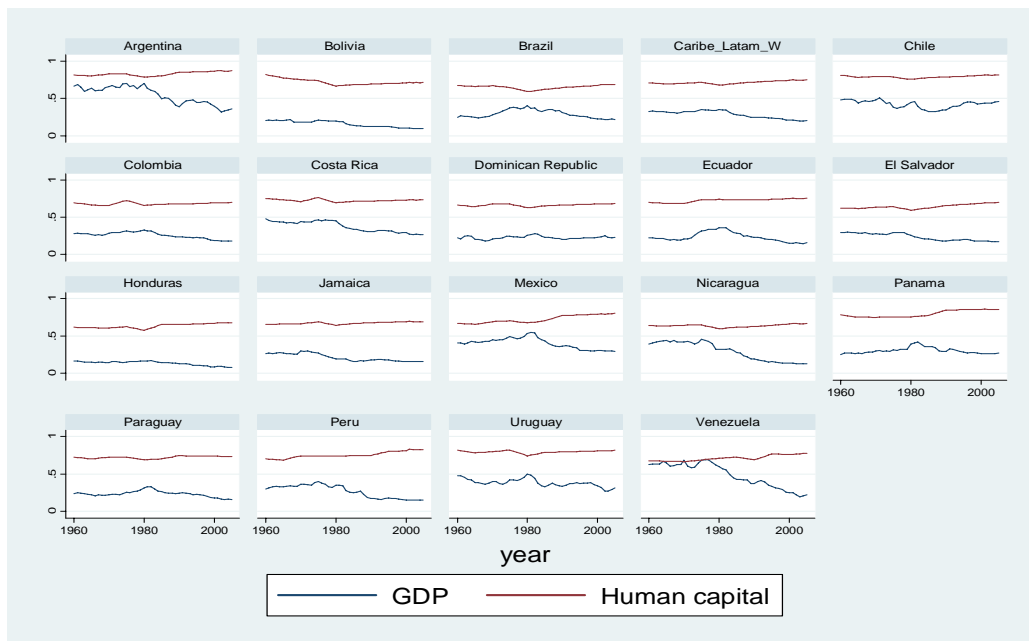


**Gráfico 3. PIB por trabajador (GDP) y Productividad Total de los Factores (TFP) en América Latina y el Caribe en comparación con los Estados Unidos**



Fuente: Cálculos propios sobre datos de Blyde, Daude and Fernández-Arias (2009).

**Gráfico 4. PIB por trabajador y capital humano por trabajador en América Latina y el Caribe (valores relativos a los de Estados Unidos)**



Fuente: Cálculos propios sobre datos de Blyde, Daude and Fernández-Arias (2009).