

Inserción externa, heterogeneidad estructural y globalización en América Latina

Diego Sánchez Ancochea
Institute for the Study of the Americas
Universidad de Londres

Diego.sanchez@sas.ac.uk

Resumen:

Esta ponencia estudia cuál ha sido el impacto de la globalización, entendida como un proceso de creciente interdependencia entre países y mercados en la esfera productiva y financiera iniciado a finales de los años 70, sobre América Latina. La región, que ha optado por medidas de carácter mucho más ortodoxo que China y otros países asiáticos, ha crecido menos que otras regiones y ha sufrido una perpetuación de la desigualdad.

Siguiendo un enfoque estructuralista tradicional la segunda parte de la ponencia identifica dos factores fundamentales para explicar los problemas de la región. Primero, América Latina mantiene una estructura exportadora débil, que continúa basada en bienes primarios y en bienes manufacturados con poco valor agregado. Segundo, en casi todos los países de la región ha aumentado la heterogeneidad estructural entendida como una fuerte asimetría en productividad y capacidades gerenciales y productivas entre los sectores más modernos y el resto de la economía. El documento concluye con unas breves recomendaciones de política e insiste en la importancia del fortalecimiento del Estado y de la creación de coaliciones sociales más dinámicas para conseguir expandir la productividad y mejorar la estructura productiva.

Palabras clave: globalización, desigualdad, exportaciones, política de desarrollo, América Latina

1. Introducción

Después de media década perdida entre 1998 y 2003, América Latina ha recuperado niveles de crecimiento relativamente altos. El hecho de que la recuperación económica se haya apoyado en un notable incremento de las exportaciones y haya coincidido con superávits en el déficit público primario y en la balanza por cuenta corriente ha hecho que algunos analistas subrayen el carácter positivo de una política económica conservadora y orientada al exterior.

Sin embargo, la comparación de América Latina con otras regiones de la periferia y el análisis de sus problemas desde principios de los 90 revelan una historia distinta. La estrategia neoliberal de adaptación a la globalización, por la que los países de América Latina apostaron de forma más entusiasta que otros países de la periferia, ha tenido resultados decepcionantes. A pesar del comportamiento positivo de las exportaciones, el crecimiento económico ha sido menor que en los países más exitosos de la periferia durante las últimas dos décadas y la desigualdad en la distribución de la renta y las oportunidades se ha mantenido. Los dos últimos años, pese a indicadores macroeconómicos positivos, no han revertido esta tendencia.

¿Por qué está siendo para la región tan difícil adaptarse a la globalización, entendida esta como un proceso de creciente interdependencia entre países y mercados en la esfera productiva y financiera iniciado a finales de los años 70? Este artículo insiste en dos causas estructurales interrelacionadas, que han sido problemas históricos en la región y que las políticas neoliberales no han resuelto. El primer problema es una estructura exportadora todavía deficiente que dificulta la expansión sostenida de las divisas y genera inestabilidades periódicas. Aunque esto es particularmente grave en los países de América del Sur, donde las exportaciones de bienes primarios siguen teniendo

un peso importante, es también problemático para los países al Norte de Panamá que se han especializado en la producción maquiladora con bajo valor agregado.

El segundo problema es el de la profundización de la heterogeneidad estructural, que tiene una enorme vinculación con la forma de inserción en la economía mundial como ya apuntaron Prebisch y otros estructuralistas (Rodríguez, 1980). La heterogeneidad estructural, entendida con la coexistencia de sectores modernos con alta productividad y otros muchos con baja productividad y atraso gerencia, ha aumentado en los últimos años como consecuencia de la liberalización y los procesos de racionalización productiva en las grandes empresas.

Después de describir el proceso de globalización y su impacto sobre América Latina y de analizar los problemas de mala inserción y heterogeneidad estructural, la ponencia concluye con algunos comentarios sobre un proyecto de desarrollo alternativo. Dicho proyecto debería reconocer el papel central que el Estado debe tener como líder del proceso de cambio estructural. Es necesario adoptar políticas industriales selectivas que permitan mejorar las ventajas comparativas, aumentar la productividad de los sectores atrasados y profundizar la vinculación entre estos y los sectores dinámico-exportadores. Todas estas políticas, sin embargo, sólo tendrán éxito si van acompañadas por el fortalecimiento del Estado y la creación de relaciones Estado-sociedad más constructivas.

2. La globalización neoliberal: definición y fuerzas motrices¹

Por globalización neoliberal cabe entender la actual fase de desarrollo del capitalismo a nivel mundial caracterizada por la creciente interdependencia entre países y mercados en las esferas productiva y financiera. La globalización neoliberal se manifiesta en el

¹ Esta sección está basada en algunos trabajos anteriores. El más reciente es Sánchez (2005).

incremento sostenido de tres tipos de flujos económicos desde los años 80: el incremento del comercio mundial, el incremento de la inversión extranjera directa y el incremento de otros flujos financieros.

Aunque algunos elementos de ese proceso se empiezan a observar ya en el periodo posterior a la segunda guerra mundial, la globalización con etapa del desarrollo capitalista es una consecuencia de la crisis del modelo de acumulación de post-guerra, la “edad de oro del capitalismo” (Glyn et al, 1990). El modelo de post-guerra se apoyaba en los países centrales en un incremento sostenido de la productividad (que permitía aumentos simultáneos de los salarios reales y los beneficios empresariales) y a nivel internacional, en la fortaleza del dólar. Cuando la productividad se estancó y el modelo internacional de post-guerra dejó de ser sostenible el modelo entró en crisis

Esta crisis dio lugar a tres cambios fundamentales que impulsaron el proceso globalizador tanto en los países del centro como en los de la periferia. En primer lugar se dio un cambio en la estrategia productiva de las empresas transnacionales (ETNs) que, en algunos sectores ya desde los años 60, comenzó a desplazar las fases productivas más intensivas en mano de obra a países de la periferia. Poco a poco, las grandes empresas en sectores como el textil o en el electrónico pasaron a organizar toda su producción de forma global a través de sus propias subsidiarias o de contratos con nuevos proveedores.

La segunda fuerza motora de la globalización neoliberal se encuentra en la creciente importancia del capital financiero, tanto a nivel mundial como en el interior de prácticamente todos los países. La crisis del modelo internacional de tipos de cambio fijos a principios de los 70, unido a la privatización de los sistemas de pensiones y a la desregulación de los sistemas financieros en el centro, provocó un crecimiento notable de los activos financieros y un fortalecimiento de los bancos y los fondos de inversión.

Finalmente, muchas de las características del modelo global actual tienen su causa principal en la adopción de un paquete de medidas neoliberales tanto en el centro como en la periferia que tenían como objetivo un incremento de los niveles de beneficios y el debilitamiento del movimiento obrero. Este nuevo modelo de política económica, que fue impulsado de forma activa por las administraciones de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en el Reino Unido durante los años 80, se caracterizó por la desregulación de la economía, la reducción en la influencia del Estado en el área de la producción y la liberalización de las balanzas comercial y financiera. Fue acompañado, además, por el abandono de las políticas keynesianas de gestión de la demanda agregada, y su sustitución por políticas fiscales y monetarias restrictivas y regresivas.

La globalización ha creado oportunidades potenciales para los países de la periferia, dado el incremento de la oferta de capitales a nivel mundial y el interés de las ETNs por crear nuevas plataformas exportadoras en diversos lugares del mundo (PNUD, 1999). Para tratar de beneficiarse de esas oportunidades, la mayor parte de los países de la periferia han liberalizado sus mercados, facilitado el acceso a la inversión extranjera y promocionando las exportación. Sin embargo, no todos los países han seguido para ello un mismo modelo. Países como China y Vietnam han adoptado una estrategia de adaptación dirigida a la globalización, abriéndose de forma gradual y selectiva y manteniendo al Estado como líder del proceso. En cambio, la mayor parte de países latinoamericanos han apostado por una estrategia de adaptación neoliberal, que se ha centrado en lograr la estabilidad macroeconómica y ha renunciado al diseño de políticas industriales selectivas.

3. El impacto de la globalización en América Latina: problemas de competitividad y estancamiento de la desigualdad

¿Ha sido la estrategia de adaptación neoliberal la mejor forma de responder a los cambios globales que han tenido lugar desde finales de los 70? ¿Se han materializado en América Latina los beneficios potenciales de la globalización para la periferia? La respuesta a ambas preguntas es hasta ahora negativa. A pesar de que las exportaciones latinoamericanas han crecido más que la media mundial en el periodo 1990-2004, la región ha obtenido resultados mediocres tanto en términos de crecimiento como de reducción de la distribución. América Latina ha crecido menos que otras regiones de la periferia durante este periodo y menos que en el periodo 1960-1980 y ha profundizado una distribución de la renta y de otros recursos muy desiguales.

Crecimiento alto pero desigual de las exportaciones

Uno de los efectos más positivos de la adaptación neoliberal a la globalización en América Latina ha sido el crecimiento de las exportaciones. En el periodo 1990-2004 las exportaciones de bienes de la región crecieron a una tasa media anual de 8,7%, más del doble que en la década de los 80. Más aun, la expansión de las exportaciones fue superior a la media mundial por primera vez en los últimos cincuenta años, y superó en casi un 50% a la tasa de crecimiento de los países más desarrollados (tabla 1).

El aparente éxito exportador de la región, sin embargo, debe ser matizado en varios aspectos. En términos absolutos el crecimiento de las exportaciones de la última década y media ha sido muy inferior al de los años 70. Pese a la crítica neoliberal sobre los efectos negativos que la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) tuvo sobre la propensión a exportar, durante el periodo 1970-1980 las ventas de bienes en el

exterior crecieron al 20% medio anual y superaron en ritmo de expansión a las de los países de la OCDE.

Tabla 1. Tasa de crecimiento medio anual de las exportaciones por década, Dólares corrientes, 1960-20004

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2004
Africa Sub-sahariana	7,15	21,14	-1,28	5,74
<i>América Latina y el Caribe</i>	6,20	19,87	3,53	8,66
Asia del Este y Pacífico	1,70	25,05	8,47	13,90
Asia del Sur	3,04	15,97	7,23	9,69
Países de la OCDE	10,12	18,89	6,97	5,98
Total mundial	9,34	20,52	5,69	7,14
China	-1,08	22,87	13,12	17,50
India	4,29	15,53	7,66	10,48
Singapur	3,18	28,70	10,53	9,15

Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Además, el éxito exportador latinoamericano queda totalmente oscurecido cuando se compara con la evolución de las exportaciones en Asia del Este y Pacífico. China ha doblado la tasa de crecimiento medio anual de la América Latina, que también ha sido superada por países como India y Singapur. Más aún, todos estos países han mejorado su inserción en el mundo y han expandido de forma muy notable las ventas de manufacturas en el exterior, algo que han logrado pocos países de América Latina. De hecho, si exceptuamos a México, las exportaciones de bienes primarios y manufacturas basadas en recursos naturales en la región representan casi un 70% de las exportaciones totales de mercancías (ver sección siguiente).

Por último, cabe subrayar las notables diferencias que han existido dentro de América Latina en cuanto al comportamiento de las exportaciones. La tabla 2 muestra su crecimiento en los distintos países para el periodo 1960-2004. Si nos concentramos en la última década y media, uno de los hechos más destacados es que sólo seis de los diecinueve países incluidos crecieron por encima de la media latinoamericana. De los países más grandes de la región, sólo México y Chile tuvieron un comportamiento

destacable, mientras que el crecimiento de Brasil fue bajo en términos históricos. Quizás el hecho más llamativo sea, en todo caso, la importancia que México tiene a la hora de explicar el crecimiento total. De hecho, el peso de las exportaciones de este país en el total de la región aumentó de un 28% a un 41% entre 1990 y 2004.

Tabla 2. América Latina. Tasa de crecimiento medio anual de las exportaciones, Dólares corrientes, 1960-2004

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2004
Argentina	5,09	16,29	4,41	7,57
Bolivia	13,63	17,35	-0,17	24,94
Brazil	8,01	22,08	4,55	8,34
Chile	9,85	14,19	5,93	10,05
Colombia	4,57	18,37	5,60	6,38
Costa Rica	10,62	15,79	3,75	11,08
Ecuador	2,66	29,30	0,90	7,57
El Salvador	7,01	15,48	-4,95	13,18
Guatemala	9,94	18,01	-2,64	6,45
Haiti	1,99	18,80	-3,39	6,00
Honduras	11,01	16,57	0,01	4,60
Mexico	6,26	29,10	8,48	11,57
Nicaragua	11,01	9,70	-3,08	6,25
Panama	17,82	12,58	-0,51	7,62
Paraguay	8,44	17,28	11,96	3,84
Peru	9,24	14,04	-1,86	10,13
República Dominicana	3,28	17,19	5,95	7,09
Uruguay	6,04	16,36	4,80	3,93
Venezuela, RB	3,24	19,75	-0,94	4,26
Total regional	6,20	19,87	3,53	8,66

NOTA: En negrita aparecen los países con tasa de crecimiento inferior a la media en el periodo 1990-2004. Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Crecimiento económico comparativamente bajo

No cabe duda de que la actividad económica en América Latina se ha recuperado durante la última década y media de la debacle de los años 80. Mientras que durante la década perdida el PIB per cápita cayó en términos reales, en el periodo 1990-2004 la región experimentó una tasa de crecimiento medio anual del PIB del 2,9% (en dólares

constantes de 2000), mientras que el PIB per capita creció a una tasa media de 1,3% (tabla 3).

Tabla 3. Varias regiones. Tasa de crecimiento medio anual del PIB y del PIB per capita, dólares constantes de 2000, 1990-2004

	PIB	PIB per capita
Africa Sub-sahariana	2,72	0,23
<i>América Latina y el Caribe</i>	2,90	1,31
Asia del Este y Pacífico	7,89	6,68
Asia del Sur	5,37	3,45
Países de la OCDE	2,40	1,75
Total mundial	2,74	1,36
China	9,69	8,64
India	5,69	3,87
Singapur	6,24	3,60

Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Si bien para algunos esta recuperación es una prueba de que la región ha empezado a caminar por una senda positiva, la comparación de América Latina en la actualidad con otras regiones y con otros periodos revela una historia distinta. Durante los años 60 y 70 América Latina se benefició de tasas de crecimiento por encima del 5% y ligeramente superiores tanto a la media mundial como a la de los países de la OCDE (tabla 4). De hecho, si exceptuamos a la primera generación de nuevos países industriales del Sudeste asiático (Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur), los países de América Latina, sobre todo los más grandes, fueron de los que más se beneficiaron de la edad de oro del capitalismo.

En los últimos años el crecimiento económico en la región no sólo ha sido más bajo que en ese periodo, en el que se adoptó una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones (ISI), sino que ha sido mediocre cuando se compara con un número relativamente amplio de países asiáticos. Así, los países de Asia del Este han crecido a una tasa media anual del 7,9% entre 1990 y 2004 y, dentro de ellos, China lo

ha hecho al 9,7%. Las diferencias en el crecimiento del PIB per capita han sido todavía mayores, como quedó reflejado en la tabla 3.

Tabla 4. Varias regiones. Tasa de crecimiento medio anual de PIB, dólares constantes de 2000, 1960-2004

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2004
Africa Sub-sahariana	4,94	3,65	1,85	2,72
<i>América Latina y el Caribe</i>	5,32	5,64	1,16	2,90
Asia del Este y Pacífico	4,47	6,59	7,47	7,89
Asia del Sur	4,35	2,99	5,62	5,37
Países de la OCDE	5,27	3,40	3,12	2,40
Total mundial	5,28	3,74	3,11	2,74
China	3,59	6,22	9,29	9,69
India	4,06	3,00	5,79	5,69
Singapur	9,76	8,88	7,37	6,24

Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Como consecuencia del bajo crecimiento económico en términos comparados, el peso de América Latina en el mundo se ha estancado y la región ha quedado lejos de los polos de expansión mundial. La tabla 5 recoge la distribución geográfica del PIB por década para el periodo 1960-2004. Durante las décadas de los 60 y 70 la región aumentó su peso en la economía mundial, y se convirtió en el área de la periferia más importante. En los años 70, la región producía un 6,3% del PIB mundial, casi el doble que Asia del Este y Pacífico (3.3%). Sin embargo, esta tendencia se revertió en el periodo posterior, de forma que en el periodo 2000-2004 la contribución de ambas áreas es muy similar y América Latina ha perdido peso relativo. Este proceso de divergencia entre América Latina y Asia ha estado causado, en buena medida, por el enorme éxito que China y la India han tenido para adaptarse a la globalización. El peso de la economía china en la economía mundial, por ejemplo, se ha doblado entre los años 80 y el periodo 2000-2004, pasando de 1,9% a 3,8%.

Tabla 5. Producto interno bruto en varias regiones del mundo, dólares corrientes (% del total mundial), 1960-2004

	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2004
Africa Sub-sahariana	2,09	2,21	1,85	1,16	1,15
<i>América Latina y el Caribe</i>	5,78	6,28	5,69	5,89	5,43
Asia del Este y Pacífico	4,64	3,48	3,53	4,39	5,53
Asia del Sur	3,29	2,24	2,14	1,69	2,04
Países de la OCDE	75,45	75,09	76,12	73,04	77,36
China	3,32	2,45	1,87	2,40	3,81
India	2,51	1,72	1,67	1,27	1,58
Corea	0,22	0,47	0,84	1,51	1,64

Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Dentro de este comportamiento agregado poco espectacular, cabe identificar diferencias importantes entre países. Al analizar la tasa media anual de crecimiento del PIB y del PIB per capita en los principales países de América Latina, Chile y en menor medida Costa Rica y la República Dominicana, destacan por ritmos de crecimiento muy superiores a la media (tabla 6). El caso chileno es particularmente enigmático para los economistas heterodoxos puesto que su éxito reciente se ha producido después de varias décadas de estancamiento y ha estado apoyado por una apertura más temprana y radical que en otros países.

En el lado opuesto aparecen Brasil, Colombia, Ecuador, Haití, Paraguay, Uruguay y Venezuela con tasas de crecimiento menores a la media latinoamericana. El caso brasileño es alarmante, no sólo por la enorme importancia económica y estratégica del país, sino también por el pobre resultado que ha tenido la apuesta por la estabilidad macroeconómica de los gobiernos de Cardoso y Lula.

Tabla 6. Tasa de crecimiento medio anual del PIB y PIB per capita, dólares de 2000, 1990-1994

	PIB	PIB per capita	Absoluto 2004
Argentina	3,30	2,06	7.511
Bolivia	3,44	1,26	1.036
Brazil	2,55	1,18	3.675
Chile	5,65	4,18	5.448
Colombia	2,61	0,73	2.069
Costa Rica	4,76	2,63	4.534
Ecuador	2,55	0,71	1.435
El Salvador	3,81	1,87	2.124
Guatemala	3,61	0,93	1.676
Haiti	-1,26	-3,24	437
Honduras	3,30	0,51	952
Mexico	2,92	1,31	5.968
Nicaragua	3,14	0,37	778
Panama	4,56	2,83	4.373
Paraguay	1,81	-0,57	1.413
Peru	3,81	2,02	2.207
República Dominicana	4,94	3,25	2.450
Uruguay	2,05	1,39	5.826
Venezuela, RB	1,63	-0,38	4.575

Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Mantenimiento de la desigualdad

América Latina es la región con mayor desigualdad en la distribución de la renta del mundo. De acuerdo con datos del Banco Mundial y de la CEPAL, la región tiene un coeficiente de GINI de 57.1, comparado con 45.4 en África Sub-sahariana, 43,1 en Asia del Este y Pacífico y menos de 38 en el resto del mundo (Machinea y Hopenhyan, 2005).² Es, además, un problema común a todos los países de la región sin excepción: incluso Uruguay o Costa Rica, con niveles de desigualdad muy inferiores a los de Brasil o Guatemala, tienen una distribución peor que la de los países asiáticos y la de los desarrollados (tabla 7).

² Machinea y Hopenhyan obtuvieron los coeficientes regionales utilizando los datos más recientes del periodo 1985-2004 y calculando la media ponderando de 20 países en el caso de América Latina, 30 en el caso de África Sub-sahariana y 12 en el caso de Asia del Este.

Tabla 7. Indicadores de desigualdad para diversos países de América Latina y algunos países desarrollados, circa 2000

	Coefficiente de Gini	Porcentaje ingreso 10% más rico	Porcentaje ingreso 20% más pobre	Relación entre ingreso del 1er y último decil
Brasil (2001)	59,0	47,2	2,6	54,4
Guatemala (2000)	58,3	46,8	2,4	63,3
Colombia (1999)	57,6	46,5	2,7	57,8
Chile (2000)	57,1	47,0	3,4	40,6
México (2000)	54,6	43,1	3,1	45,0
Argentina (2000)	52,2	38,9	3,1	39,1
Rep. Dominicana (1997)	49,7	38,6	4,0	28,4
Costa Rica (2000)	46,5	34,8	4,2	25,1
Uruguay (2000)	44,6	33,5	4,8	18,9
Estados Unidos (1997)	40,8	30,5	5,2	16,9
Italia (1998)	36,0	27,4	6,0	14,4
Reino Unido (1995)	36,0	27,5	6,1	13,4
España (1990)	32,5	25,2	7,5	9,0
Suecia (1995)	25,0	20,1	9,1	5,9

Fuente: Banco Mundial (2004) y PNUD (2003) para los últimos tres países

La desigualdad en América Latina se deriva, fundamentalmente, del altísimo nivel de renta del que disponen los más ricos. Así, en el año 1992, el 10% más rico de la población latinoamericana controlaba un 48% de la renta, frente al 42% en África, 37% en Asia y 35% en los países desarrollados. En Guatemala la renta total del 10% más rico de la población en 2000 fue 63 veces superior a la del 10% más pobre; en Suecia (en 1995) sólo seis veces superior (tabla 7).

Aunque la falta de equidad en los niveles de renta es probablemente la más llamativa, la desigualdad entre ciudadanos en América Latina se refleja en otras muchas dimensiones, que se refuerzan entre sí:

1. Desigualdad en niveles salariales y de oportunidades de empleo. Los trabajadores latinoamericanos situados en los deciles más bajos están en su mayoría condenados al sector informal, donde el nivel de subempleo es muy alto y los salarios se han estancado en las últimas décadas. De acuerdo con datos provenientes de las encuestas de hogares de los distintos países, al final de los 90 el 80% de los trabajos de

baja productividad eran ocupados por trabajadores situados en el 40% más pobre de la población. Mientras tanto, la mayoría de los trabajadores en el decil más alto son profesionales o gerentes que se han beneficiado de subidas muy rápidas en sus niveles salariales (Machinea y Hopenhyan, 2005).

2. Desigualdad en salud. De acuerdo con una encuesta realizada en el 2002 y recogida en Banco Mundial (2004), la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años nacidos en familias de clase baja es 2,6 veces mayor que la de los nacidos en familias de clase alta.³ La diferencia es particularmente llamativa en países como Bolivia, donde la tasa de mortalidad de los niños menores de cinco años de clase baja es de 146,5 por mil, mientras que la de los niños de clase baja es de sólo 32,0 por mil. Diferencias menores pero también importantes se dan también en otros indicadores como la desnutrición infantil y la tasa de inmunización.

3. Desigualdad en educación. La desigualdad en el acceso a la educación es particularmente grave, puesto que contribuye a la perpetuación de las diferencias en ingresos y calidad del empleo. A pesar de algunas mejoras durante los años 90, en 2002 casi un 20% de los jóvenes latinoamericanos entre 15 y 19 años en el quintil más bajo no habían alcanzado el título de primaria, mientras que sólo un 5% de los jóvenes situados en el primer quintil se encontraban en la misma situación. Las diferencias en la educación secundaria son todavía más dramáticas, limitando las oportunidades que los más pobres tienen de revertir su difícil situación laboral.

4. Desigualdad basada en raza, etnia y género. Las desigualdades socioeconómicas en América Latina tienen un componente racial y étnico muy importante. En todos los países la población blanca/no indígena se beneficia de un mayor nivel educativo. En Bolivia, por ejemplo, alrededor del 50% de los varones

³ Esa encuesta define clase alta entiendo como la formada por el 20% de las familias que tienen un mayor nivel de activos productivos, mientras que clase baja se refiere al 20% de las familias que tienen un menor nivel de activos productivos.

indígenas tiene sólo estudios de primaria o inferiores, mientras que un 20% de los varones blancos se encuentra en las mismas circunstancias. En el caso de las mujeres, las diferencias son aun mayores: 63% de las mujeres indígenas tiene sólo primaria o menos, mientras que 38% de las mujeres blancas se encuentra en circunstancias similares.

La desigualdad por razones de raza y/o género se observa también en otras muchas áreas. En general, los varones blancos son el grupo de población que disfruta de mejores trabajos con más ingresos y mayores niveles de riqueza. La única excepción positiva es la de la educación de las mujeres en las generaciones más jóvenes, donde las diferencias con los varones son prácticamente nulas en la mayor parte de países.

Todas estas dimensiones de la desigualdad tienen raíces históricas en América Latina. Según algunos autores (ver, por ejemplo, Engerman y Sokoloff, 1997), la interacción entre la dotación de recursos de muchos de los países y las instituciones coloniales consolidó una estructura desigual ya desde el siglo XVI. En particular, la combinación de ventajas comparativas en bienes primarios con altos rendimientos de escala (como café, azúcar, arroz o tabaco) o de productos minerales, una población esclava o indígena muy elevada y una estructura institucional muy favorable a una pequeña élite proveniente de la Península Ibérica creó diferencias muy importantes en los niveles de renta de distintos grupos sociales.

Posteriormente, la desigualdad económica y política se fue perpetuando a través de tres vías que todavía tienen hoy una importancia notable en muchos países de la región. En primer lugar, el Estado se consolidó como una institución de carácter clientelar, donde la élite económica mantiene un acceso privilegiado al poder (Banco Mundial, 2004). En segundo lugar, la heterogeneidad estructural entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía (que será discutida con más detalle en la sección

siguiente), también contribuyó a perpetuar diferencias de ingreso importantes. Incluso en el periodo de ISI, la población con menor nivel educativo tuvo que refugiarse en sectores informales con baja productividad (o en la agricultura) y obtuvo, por ello, menores salarios (Di Filippo y Pinto, 1976). En tercer lugar, el control de la tierra se ha convertido en un activo fundamental, puesto que ha facilitado el acceso al excedente económico y al crédito.

Aunque existe un enorme debate sobre la evolución de la desigualdad en América Latina en las dos últimas décadas, parece claro que la distribución de la renta se ha mantenido constante o empeorado en la mayor parte de países. Así, por ejemplo, Taylor y Vos (2001) encontraron que en diecisiete de los veinticuatro episodios de reforma identificados para dieciséis países de la región, la desigualdad de la renta aumentó. El Banco Mundial, en su estudio sobre desigualdad en América Latina publicado en el año 2004, concluyó también que la desigualdad sólo disminuyó durante los años 90 en Brasil y Honduras, mientras que se mantuvo constante o aumentó en los otros catorce países estudiados. Berry (2005), tras revisar diversos estudios realizados durante los años 90, concluye igualmente que la distribución de la renta empeoró en un número importante de países de la región durante el periodo de liberalización económica.

Esta evolución relativamente negativa de la desigualdad se produjo por una combinación de factores, la mayor parte los cuales son resultado de las deficiencias de la globalización neoliberal, así como de la profundización de la heterogeneidad estructural. Entre los factores más importantes cabe destacar:

- a. Diferencias crecientes en las remuneraciones de los trabajadores cualificados y no cualificados y expansión del mercado informal (Portes y Hoffman, 2003; Taylor y Vos, 2000).

- b. Mayor capacidad de las grandes empresas de la región y de las empresas transnacionales para adaptarse a los retos de la apertura (Pizarro, 2001);
- c. Las privatizaciones, junto al estancamiento del empleo público, debilitaron al movimiento sindical en muchos países y contribuyeron a la sustitución de empleos relativamente bien pagados en el sector público por empleos con bajos salarios en el sector informal (para el caso costarricense, por ejemplo, ver Sánchez, 2004);
- d. Finalmente, cabe destacar una política monetaria austera en países como Brasil que afectó particularmente a las pequeñas y medianas empresas, ya que las grandes tuvieron la oportunidad de acudir a los mercados internacionales de capital para la financiación de sus inversiones.

2. Debilidades estructurales del desarrollo latinoamericano

Diversos factores han contribuido a que el crecimiento económico y la distribución de la renta hayan tenido un rendimiento relativamente mediocre desde mediados de los 80.

Las sucesivas crisis financieras que afectaron a algunos de los países más grandes de la región, por ejemplo, ocasionaron caídas temporales en la producción y afectaron particularmente a los más pobres. Los altos niveles de endeudamiento externo, que se venían arrastrando desde los años 80, también han reducido los grados de libertad de la política económica y han impedido la realización de políticas anti-cíclicas. La presión de la deuda, unido a un excesivo acento en la lucha contra la inflación y la eliminación del déficit público también ha repercutido negativamente sobre el gasto público, la inversión privada y la expansión de la demanda agregada.

Sin embargo, existen dos causas estructurales que han sido todavía más importante a la hora de explicar los problemas de la región y su persistencia a lo largo del tiempo: la heterogeneidad estructural y falta de vinculación entre sectores y los

problemas de inserción de la región en la economía mundial. Las dos son debilidades permanentes de la región, pero que se han agravado como consecuencia de las políticas neoliberales. De hecho, uno de los errores más llamativos del Consenso de Washington de finales de los 80 fue, sin duda, su incapacidad para entender el contexto latinoamericano y reconocer la gravedad de estos problemas estructurales que habían sido identificados por Raúl Prebisch y otros estructuralistas ya desde los años 50.

Estructura exportadora problemática

Desde mediados de los años 80 es difícil hablar de una única inserción exportadora de América Latina en el mundo, ya que se han empezado a consolidar dos (o incluso tres) modelos distintos (Sánchez, en prensa). México y los países de la Cuenca del Caribe, con Costa Rica y la República Dominicana a la cabeza, han desarrollado nuevas ventajas comparativas en manufacturas gracias a su integración creciente con Estados Unidos. Mientras tanto, en Sudamérica se ha mantenido una especialización más tradicional basada en recursos naturales, aunque con creciente importancia de manufacturas para el mercado regional en el caso de Mercosur.

Estas diferencias entre sub-regiones quedan perfectamente reflejadas en la tabla 8. En México, país donde la integración productiva con Estados Unidos ha sido extrema como consecuencia de la creación del Tratado de Libre Comercio del Norte (TLCN), el peso de los bienes primarios en las exportaciones totales ha caído del 47% en 1990 al 14% en 2003. Esto se ha debido al incremento notable de las exportaciones de bienes con tecnología media y alta, que representan casi un 65% del total exportador, ya que las manufacturas basadas en recursos naturales también han caído.

Tabla 8. Exportaciones por tipo de bien en México (Mx), Mercosur (MC) y la Comunidad Andina (CA), % exportaciones totales y total en miles de millones de US\$, 1987-2003

	1990			1995			2003		
	Mx	MC	CA	Mx	MC	CA	Mx	MC	CA
Bienes primarios	46,9	34,4	75,1	16,4	30,8	53,1	14,0	36,0	65,1
Manuf. basada recursos naturales	12,9	26,5	12,9	8,3	28,0	29,8	6,3	24,8	14,2
Manuf. tecnología baja	7,1	14,2	6,8	14,1	14,1	7,0	14,5	10,3	6,6
Manuf. tecnología media	27,8	20,5	4,3	39,9	22,5	6,7	37,8	21,1	7,4
Manuf. alta tecnología	4,5	3,4	0,3	20,7	2,9	0,7	27,0	5,8	1,2
Otras transacciones	0,8	1,0	0,6	0,7	1,6	2,7	0,4	2,1	5,5
Total en miles de millones	26,3	46,4	31,8	79,5	70,5	40,3	165,3	106,1	54,5

Fuente: CEPAL (varios años)

El contraste de esta realidad con la de Mercosur y la Comunidad Andina no puede ser más llamativo. En las dos áreas comerciales, pese un ligero incremento del peso de las exportaciones de manufacturas de tecnología media y alta, la especialización primaria exportadora se ha mantenido. En Mercosur, los bienes primarios eran más importantes en el 2003 que en 1990, y junto a las manufacturas basadas en recursos naturales representaban un 61% de las exportaciones. En la Comunidad Andina, los bienes primarios han perdido importancia relativa, pero todavía constituyen un 65% de las exportaciones totales.

A pesar del alto crecimiento en el precio de muchos bienes primarios en el último lustro, generado por la creciente demanda china, la especialización en recursos naturales sigue siendo problemática. El deterioro secular de los términos de intercambio, descrito por Prebisch (1949) y Singer (1950) hace cinco décadas, ha sido luego corroborado por otros estudios (para un análisis crítico de la literatura ver Ocampo y Parra, 2005). Este deterioro se debe, entre otros motivos, a la mayor elasticidad-renta de la demanda de bienes primarios (y de otros bienes producidos por

los países de la periferia) que la de la demanda de bienes de los países centrales (Taylor, 1983 y 1991; Dutt, 1990 y 2003).

Los precios de los bienes primarios han sufrido, además, cambios más bruscos que la mayoría de los bienes manufacturados en el mercado internacional. Esto afecta de forma directa a su demanda agregada y su balanza de pagos, y se ha convertido en una fuente de inestabilidad macroeconómica (Agenor y Montiel, 1999).

Todavía más importante es la dificultad que la mayoría de los bienes primarios tienen para crear encadenamientos entre sectores y generar un proceso sostenido de aprendizaje e innovación tecnológica. Muchos productos agrícolas utilizan, además, una mano de obra poco calificada y no suelen generar los activos productivos (como capacidades productivas, de diseño y ejecución de proyectos y capacidades de innovación) que según Amsden (2001) son necesarios para aumentar la productividad y el crecimiento económico de forma sostenida.

El Banco Mundial (2002) y, más recientemente, la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2004) han cuestionado esta visión negativa de la especialización en recursos naturales y han defendido la necesidad de que la región no renuncie a ella. Apoyándose en la experiencia de Chile y de países desarrollados como Suecia, Finlandia y Australia, los investigadores de ambas instituciones defienden la posibilidad de desarrollarse y mejorar las capacidades tecnológicas a partir de los bienes agrícolas y minerales.

La posición del Banco Mundial, de la CAF y de otros economistas neoclásicos, sin embargo, no toma suficientemente en consideración ni las deficiencias de la especialización primario-exportadora ni las particularidades de algunos de los países que se utilizan como ejemplos. No cabe duda de que los países de América Latina no pueden renunciar a exportar petróleo, cobre, gas, café y otros productos agrícolas con

los que cuentan, pero su incapacidad para crear nuevas ventajas comparativas les ha enfrentado a una demanda internacional decreciente. En las últimas cuatro décadas el peso de los bienes primarios (excluido el petróleo y sus derivados) en las exportaciones mundiales de mercancías ha caído del 8,5% en 1962 al 1,8% en 2003, mientras que las manufacturas crecían de forma sostenida (del 57,5% al 76,7%).

Países como Estados Unidos, Suecia o Finlandia fueron exportadores de bienes primarios en un momento en que los mercados estaban menos saturados. Todos ellos, además, dependieron menos del sector primario y desarrollaron antes el sector manufacturero que los países de América Latina. De acuerdo con la UNCTAD (2003), por ejemplo, el porcentaje del empleo total que se encontraba en el sector manufacturero en Chile y Argentina al final de los 90 era entre un tercio y la mitad del que tenían los países Escandinavos cuando tenían niveles de renta similares.

Más aun, al contrario de lo que señala el Banco Mundial, ni Estados Unidos ni Finlandia o Suecia se apoyaron únicamente en la liberalización comercial y la promoción de la educación y la innovación para desarrollar nuevas ventajas comparativas. Se trató de un proceso mucho más complejo que en el caso de Estados Unidos incluyó niveles altos de protección y fomento de las grandes empresas industriales (Chang, 2002) y en el caso de los países del Norte de Europa estuvo facilitado por políticas intervencionistas y selectivas en el mercado de trabajo y en la política salarial y tributaria (Coates, 2000; Pontusson, 1997).

En todo caso, lo que sí demuestra la experiencia latinoamericana es que el desarrollo de nuevas ventajas comparativas no es condición suficiente para resolver los problemas de inserción externa. Esto es particularmente claro en el caso de las exportaciones textiles, que tienen un peso dominante en El Salvador, Honduras y la República Dominicana. La industria textil para la exportación de estos tres países se

desarrolló desde mediados de los años 80 gracias a la creación de zonas francas para la exportación y a los incentivos tarifarios y financieros concedidos por Estados Unidos dentro de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Este tipo de desarrollo, que se apoyó poco en las capacidades productivas existentes en los países, ha compartido problemas comunes con los bienes primarios (Mortimore, 2002; Sánchez, en prensa b):

1. Deterioro de los términos de intercambio. El precio de los textiles ha crecido por debajo del nivel general de precios desde mediados de los 50. En el caso de Estados Unidos, que es el principal socio comercial de estos países, el índice de precios del consumo personal de ropa y textiles creció a una tasa media anual de 1,6% entre 1950 y 1995, mientras que el índice agregado aumentó en un 3,6%.

2. Dependencia excesiva de las cuotas existentes en Estados Unidos y otros mecanismos de acceso privilegiado. El éxito de los países de la Cuenca del Caribe se ha debido a que Estados Unidos sólo grababa el valor añadido generado en el exterior y, sobre todo, a la existencia de cuotas que limitaban las importaciones de países más grandes como China. Sin embargo, en los últimos años, ninguno de los países de la región ha sido capaz de hacer frente a la creciente competencia china y han perdido progresivamente cuota de mercado. En el caso de la República Dominicana, por ejemplo, la cuota de mercado cayó de 3,8% en 1997 a 1,6% en 2004.⁴ La liberalización parcial del sector textil a nivel internacional en enero de 2005 ha aumentado todavía más las exportaciones chinas (BID, 2005), que se están convirtiendo en una amenaza casi insuperable para las empresas textiles de la región.

3. Escaso valor agregado generado por las exportaciones. En el caso de la República Dominicana el valor agregado generado por las zonas francas ha sido de alrededor del 30% del total exportado durante los años 90 (Sánchez, en prensa b).

⁴ La cuota de mercado se define como las exportaciones textiles de la República Dominicana a Estados Unidos dividido por las importaciones textiles totales de Estados Unidos.

La especialización desarrollada por México y, en menor medida Costa Rica, en bienes manufacturado con mayor contenido tecnológico resulta más positiva puesto que tiene más potencial de crecimiento en el largo plazo. Sin embargo, las nuevas ventajas comparativas en ambos países han sido creadas “desde fuera” gracias a la atracción de empresas extranjeras y no se han apoyado en el desarrollo de las empresas domésticas. Como resultado de ello, las exportaciones de ambos países generan un valor agregado relativamente bajo que, además, se concentra primordialmente en mayores beneficios para las ETNs (Palma, 2002; Sánchez, en prensa b).

Profundización de la heterogeneidad estructural

Para Raul Prebisch y otros estructuralistas, la heterogeneidad estructural era una de las características básicas del subdesarrollo latinoamericano. El carácter exógeno del progreso técnico y su concentración durante el modelo primario exportador en la producción agrícola y minera para la exportación llevó a la coexistencia de una serie de ramas muy productivas y una mayoría de actividades atrasadas, con tecnologías precapitalistas y muy bajos niveles de productividad (Rodríguez, 1980).

El modelo de ISI, pese a que tenía como uno de sus objetivos la superación de la heterogeneidad estructural, sólo fue capaz de modificar sus características (Di Filippo y Pinto, 1976). Así, al sector primario exportador se unieron una serie de ramas manufactureras como motores del crecimiento. Se trataba de sectores que, gracias a la alta inversión en capital, alcanzaron unas relaciones capital/trabajo altas y en los países grandes generaron niveles salariales relativamente altos.

La crítica neoclásica al modelo estatista de post-guerra insistió en las ineficiencias de la protección y reconoció los problemas del sector rural, pero no tuvo suficientemente en cuenta el atraso de la mayoría de pequeñas y medianas empresas del

sector informal. Los defensores del Consenso de Washington en la región no entendieron que, en países con mercados laborales y financieros muy segmentados, el mercado se ajusta lentamente y se ve en dificultades para canalizar recursos a las empresas más atrasadas.

El resultado de las políticas de privatización y liberalización comercial y financiera ha sido una profundización todavía mayor en la heterogeneidad estructural. Por un lado, han aumentado las diferencias de productividad entre el sector servicios, cuya baja productividad se debe a la expansión del sector informal, y el resto de la economía. Peres y Reinhart (2000) muestran como, durante los años 90, la productividad del trabajo en el sector industrial aumentó de forma significativa en la mayor parte de países de la región. En Argentina, Brasil y México, por ejemplo, el crecimiento medio anual de la productividad entre 1990 y 1996 fue de 8,2%, 8,7% y 2,6% respectivamente (Katz, 2000). Ese crecimiento fue el resultado de la estrategia defensiva de las empresas del sector manufacturero, que se vieron obligadas a reducir costes laborales para hacer frente a la competencia extranjera. De esa forma, el empleo industrial permaneció estancado en los países más grandes de la región: en Argentina, el empleo industrial cayó a una tasa media anual del 0,3%, mientras que en Brasil aumentó a una tasa de sólo 0,5%. A nivel regional el crecimiento del empleo industrial fue algo superior (1,6%), pero notablemente inferior al crecimiento del empleo en el sector servicios.

Al aumento de la productividad del sector industrial se le unió un crecimiento notable de la productividad del sector primario, sobre todo en las actividades orientadas a la exportación. Mientras tanto la productividad del sector terciario cayó de forma muy marcada en los años 80 y de forma más lenta en los 90 (Pizarro, 2001; Weller, 1998). Esta evolución negativa del sector terciario se ha debido en parte al crecimiento del

sector informal, que se ha convertido en el empleador de último recurso (Taylor y Vos, 2002). En América Latina en su conjunto, y según la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el empleo en el sector informal como porcentaje del empleo no agrícola total pasó del 42,8% en 1990 al 47,4% en 2003 (tabla 9).

Tabla 9. América Latina. Estructura del empleo no agrícola, % del total, 1990-2003

	Sector informal				Sector formal		
	Total	Trabajadores dependientes ^a	Servicio doméstico	Micro empresas ^b	Total	Sector Público	PYMES privadas ^c
1990	42,8	22,2	5,8	14,7	57,2	14,4	42,9
1995	46,1	24,0	7,4	14,8	53,9	15,3	38,6
2000	46,9	24,6	6,7	15,6	53,1	13,3	39,8
2002	46,5	23,9	6,8	15,8	53,5	13,9	39,7
2003	47,4	24,4	7,0	16,0	52,6	13,7	38,9

NOTAS: (a) Incluye trabajadores por cuenta propia (excepto administrativos, profesionales y técnicos) y trabajadores familiares

(b) Trabajadores de empresas con 1 a 5 empleados

(c) Pequeñas, medianas y grandes empresas. Todas con 6 o más trabajadores

Fuente: OIT (2005)

Dentro del sector manufacturero se ha producido un incremento notable de las diferencias entre las grandes empresas nacionales y extranjeras, crecientemente orientadas al mercado externo, y las micro y pequeñas empresas, muchas de las cuales tienen todavía tecnologías atrasadas. Aunque existen pocos datos comparados sobre la evolución de las empresas según su tamaño, algunos estudios apuntan a que el aumento de la productividad en el sector manufacturero se concentró en las grandes empresas. Weller (1998), por ejemplo, muestra como la productividad laboral media de las empresas manufactureras medianas y grandes aumentó de forma sostenida en el periodo 1980-1996 (con un aumento de más del 30% entre 1990 y 1996), mientras que la de las microempresas y pequeñas empresas permaneció estancada.

La heterogeneidad estructural tiene efectos muy negativos para el desarrollo latinoamericano, contribuyendo a los bajos niveles de productividad agregados y siendo

uno de los factores centrales de la desigualdad. La figura 1 trata de reflejar de forma esquemática los problemas que crea el tener sectores con productividad muy distinta:

1. Los sectores de baja productividad, que utilizan sistemas de gestión y producción poco sofisticados, generan excedentes bajos en forma de beneficios. Los bajos excedentes, unido a las dificultades para acceder al sistema financiero formal, limitan las oportunidades de inversión en maquinaria y equipo y, por tanto, crean un círculo vicioso;

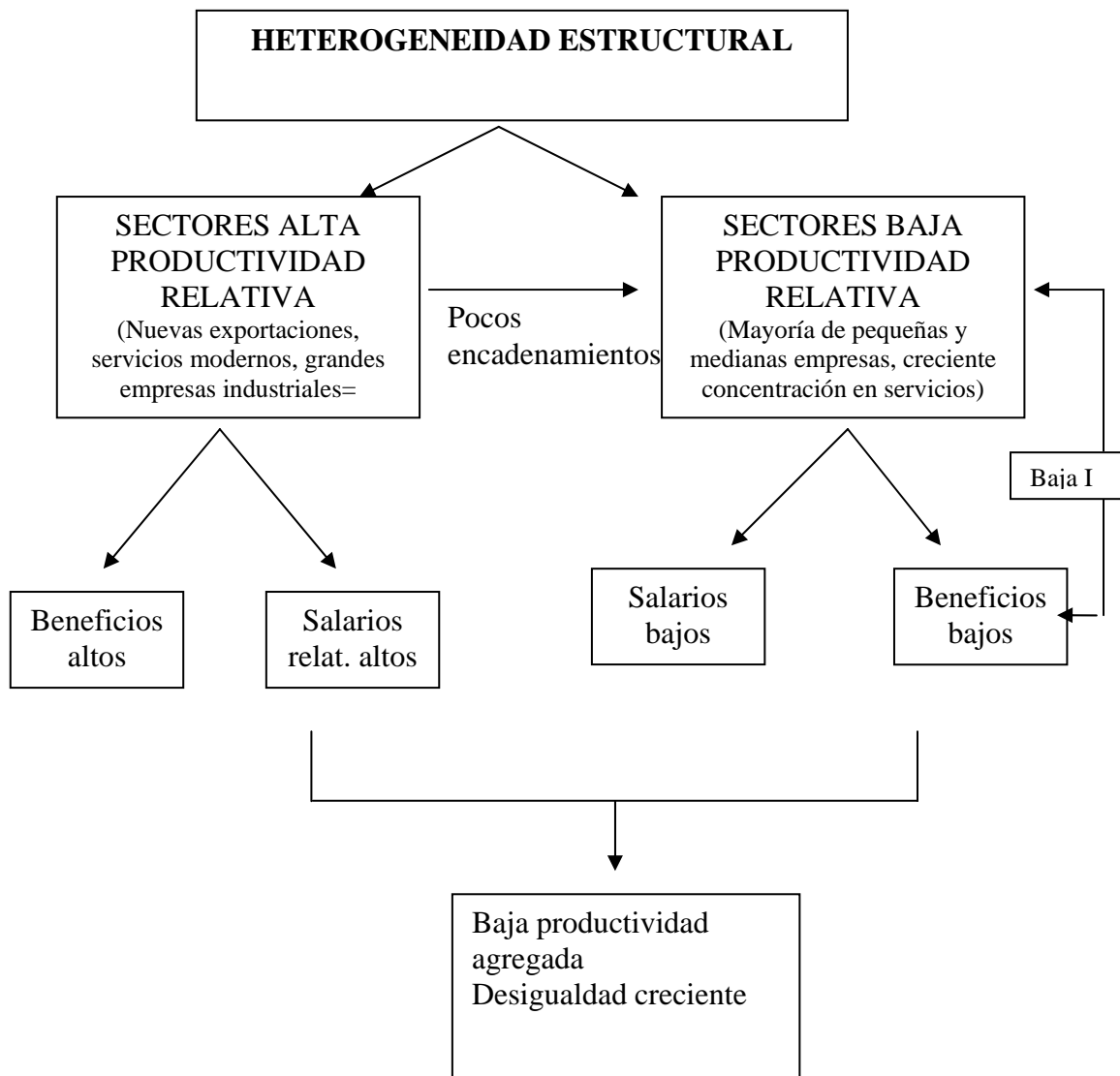


Figura 1. La heterogeneidad estructural y sus consecuencias

2. Una segunda consecuencia negativa de la baja productividad de un sector creciente de la economía de muchos países latinoamericanos es el incremento de la desigualdad salarial, con una mayoría de trabajadores en micro y pequeñas empresas informales con salarios estancados, mientras que los trabajadores más cualificados de las actividades modernas han visto aumentar sus salarios de forma sostenida. Así, por ejemplo, mientras que en 1990 el salario medio latinoamericano en el sector formal era 1,95 veces mayor que el salario medio en el sector informal, en 1997 era 2,13 veces mayor. Las diferencias entre el sector informal y el de los trabajadores formales más cualificados aumentaron todavía más, pasando la relación entre ambos de 2,77 a 3,55 en ese mismo periodo (datos de CEPAL, 2000).

3. El tercer problema de la heterogeneidad estructural, que se agrava por la forma en que los países de América Latina han tenido de insertarse en la economía mundial, es el de la falta de encadenamientos entre las nuevas actividades exportadoras y el resto de la economía (Pizarro, 2001). Este problema se da tanto en la explotación de minerales y otros recursos naturales, como en el ensamblaje de manufacturas que domina en algunos países de Centroamérica y el Caribe. De acuerdo con datos de Esquivel, Jenkins y Larrain (1998), por ejemplo, en Guatemala los bienes nacionales sólo representaban un 3,6% de todos los bienes intermedios utilizados en las zonas francas en 1996, mientras que en El Salvador representaban un 5,7%. En Corea y Taiwán, en cambio, las compras domésticas superaban el 40% del total de bienes intermedios en las zonas francas para la exportación ya a principios de los 80.

El problema de desvinculación entre el sector exportador es también grave en México (Gallagher y Zarsky, 2004; Palma, 2002; UNCTAD, 2003). Palma (2002) demuestra como la expansión de las exportaciones manufactureras mexicanas ha coincidido con un colapso del “multiplicador de las exportaciones”, por lo que “la

mejora en la competitividad externa tiene un efecto muy limitado sobre el crecimiento y los niveles de vida” (p. 2, traducción propia).

La desvinculación productiva está causada por la globalización de los procesos productivos pero también es consecuencia de los problemas de heterogeneidad. América Latina mejora su competitividad externa en algunos sectores y, simultáneamente, se encuentra con graves problemas en el mercado interno (UNCTAD, 2003). Esta dualidad queda reflejada también en el incremento de la elasticidad de las importaciones, entendida ésta como la relación entre crecimiento de las importaciones y crecimiento de la producción. Como refleja la tabla 10, en el periodo 1990-2004 el crecimiento latinoamericano dependió de forma creciente de los bienes extranjeros: un 1% de crecimiento del PIB fue unido a un 2,2% de crecimiento de las importaciones en ese periodo, mucho más que en décadas pasadas.

Tabla 10. Elasticidad de las exportaciones en varias regiones del mundo, 1960-2004

	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2004
Africa Sub-sahariana	0,89	1,26	-1,45	1,48
<i>América Latina y el Caribe</i>	0,81	1,26	0,22	2,18
Asia del Este y Pacífico	0,78	1,93	1,62	1,38
Asia del Sur	-0,11	1,91	0,73	1,64
Países de la OCDE	1,23	1,42	0,81	1,40
Total mundial	1,16	1,42	0,81	1,54
China	-0,37	3,24	1,58	1,58
India	-0,15	1,84	0,83	1,83
Singapur	0,56	1,28	0,80	0,93
Corea	2,22	1,26	0,79	1,24

NOTA: La elasticidad de las importaciones se define como el cociente entre la tasa de crecimiento medio anual de las importaciones en dólares corrientes y la del PIB en dólares corrientes. Fuente: cálculos propios con datos de Banco Mundial. Indicadores de Desarrollo Mundial

Se podría argumentar que este aumento refleja el nuevo carácter abierto de la región y una mayor especialización productiva. No deja de ser significativo, sin embargo, que la dependencia importadora de América Latina es mucho mayor que la de otros países en desarrollo y que la media mundial.

4. Por último, la creciente transnacionalización de los sectores exportadores más dinámicos hace que la decisión sobre la reinversión de beneficios en los sectores de alta productividad no dependa de la lógica de acumulación nacional. Esto, unido a la baja propensión a la reinversión de beneficios por parte de los empresarios domésticos que ha caracterizado tradicionalmente a la región (Singh, 1998) explica, en parte, la baja tasa de inversión que sufren todos los países latinoamericanos.

3. Conclusiones: mejorando la adaptación a la globalización.

La adaptación a la globalización está resultando un proceso complejo y con dificultades para amplios sectores de la población tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. Sin embargo, mientras que algunos países han avanzado en la consecución de un crecimiento sostenido y equilibrado, América Latina ha tenido mucho menos éxito.

Este artículo ha mostrado la importancia de la inserción externa y la heterogeneidad estructural a la hora de explicar los problemas de la región. Pese al nuevo acento en las exportaciones, América Latina mantiene una estructura exportadora débil, basada en recursos naturales o en manufacturas con poco valor agregado. Además, el modelo neoliberal ha profundizado las diferencias de productividad y activos productivos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía.

Un desarrollo económico sostenido y equitativo exige el reconocimiento del Estado no como simple apoyo del mercado, sino como actor fundamental y líder del

proceso de cambio estructural. El diseño de políticas industriales de carácter vertical que busquen la creación de nuevas ventajas comparativas a través del fomento de grandes empresas y de la atracción de inversión extranjera de forma selectiva es una tarea fundamental, que va mucho más allá de las recomendaciones del post-Consenso de Washington.

Recuperar al Estado sin mejorar su eficiencia y sin reforzar su carácter democrático será, sin embargo, totalmente inútil. Resulta imprescindible poner más recursos y más esfuerzos en la creación de una burocracia weberiana de calidad, con empleados bien formados y elegidos por criterios técnicos y no políticos (Evans, 1995). Hay que encontrar, además, nuevas formas institucionales de crear una coaliciones sociales más incluyentes, que incorporen a los sectores de las élites más dinámicas y también a sindicatos y otros movimientos sociales (que deben ser reforzados).

4. Referencias

- Agenor, P. And P. Montiel (1999): *Development Macroeconomics*, segunda edición, Princeton University Press, Princeton.
- Banco Mundial (2002): *De los recursos naturales a la economía del conocimiento: comercio y calidad del empleo*, Oficina de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2004) *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Oficina de América Latina y el Caribe del Banco Mundial, Washington, DC.
- BID (2005): *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- CAF (2004): *Reflexiones para retomar el crecimiento. Inserción internacional, transformación productiva e inclusión social*, Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- CEPAL (2000): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- Chang, H-J. (2002): *Kicking Away the Ladder? Policies and Institutions for Economic Development in Historical Perspective*, Anthem Press, Londres.

- Coates, D. (2000): *Models of Capitalism. Growth and Stagnation in the Modern Era*, Polity Press, Cambridge.
- Di Filippo, A. y A. Pinto (1976): “Notes on income distribution and redistribution strategy in Latin America” in Foxley, A. (ed.) *Income distribution in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dutt, A. (1990): *Growth, Distribution and Uneven Development*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dutt, A. (2003): “Income Elasticities of Imports, North-South Trade and Uneven Development” en Dutt, A. (ed.) *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*, Edward Elgar Publishers, Camberley.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (1997) “Factor Endowments, Institutions, and Differential Paths of Growth Among New World Economies: A View from Economic Historians of the United States”, en Haber, S. (ed.), *How Latin America Fell Behind*. Stanford University Press, Stanford.
- Esquivel, G., M. Jenkins and F. Larrain (1998): “Export Processing Zones in Central America”, *Development Discussion Papers* 646, Harvard Institute for International Development, Cambridge.
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, Princeton.
- Gallagher, K. y L. Zarsky (2004): *Sustainable Industrial Development? The Performance of Mexico’s FDI-led Integration Strategy*, Global Development and Environment Institute, Tufts University, Boston.
- Katz, J. (2000): “Structural Change and Labor Productivity Growth in Latin American Manufacturing Industries, 1970-1996”, *World Development*, 28 (9): 1583-1596.
- Mortimore, M. (2002): “When Does Apparel Become a Peril? On the Nature of Industrialization in the Caribbean Basin”, en Bair, J., Gereffi, G. y Spener, D. (ed.) *Free Trade and Uneven Development. The North American Apparel Industry after NAFTA*, Temple University Press, Philadelphia.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2005): “Half a Century of Terms of Trade Debate”, *Ponencia presentada en la Conferencia de la Eastern Economic Association*, Nueva York, 4-6 marzo 2005
- OIT (2005): *Panorama Laboral de América Latina, 2005. Avance preliminar, primer semestre*, Organización Internacional del Trabajo, Lima.
- Palma, G. (2002): “The Mexican Economy since Trade Liberalization and NAFTA: on the “De-linkaging” of a Dynamic Export Expansion and the Collapse of the Export Multiplier”, *UNCTAD Working Paper*, United Nations Conference on Trade and Development, Ginebra.
- Pontusson, J. (1997): “Between Neo-liberalism and the German model: Swedish Capitalism in Transition” en Crouch, C. y W. Streeck (eds.) *Political Economy of Modern Capitalism. Mapping Convergence and Diversity*, SAGE Publications, Londres.
- Prebisch, R. (1949) *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, Comisión Económica para América Latina, Santiago.

- Sanchez, D. (2004): *'Leading Coalitions' and Patterns of Accumulation and Distribution in Small Countries. A Comparative Study of Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization*, Tesis doctoral, New School University, Nueva York.
- Sánchez, D. (2005) "Nicaragua en un entorno económico global", *Jornadas 25 Años de Cambio Político en Nicaragua*, Instituto Interuniversitario de Estudios de Iberoamerica, Universidad de Salamanca, 10-12 marzo.
- Sánchez, D. (en prensa): "Modelos de inserción externa de América Latina en la economía mundial desde los años 90", *Claves de la Economía Mundial, 2006*, Universidad Complutense, Madrid.
- Sánchez, D. (en prensa b): "Development Trajectories and New Comparative Advantages: Costa Rica and the Dominican Republic under Globalization", *World Development*.
- Singer, H.W. (1950): "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, 40: 473-485.
- Singh, A. (1998): "Savings, Investment and the Corporation in the East Asian Miracle", *Journal of Development Studies*, 34 (6): 112-137.
- Taylor, L. (1983): *Structuralist Macroeconomics: Applicable Models for the Third World*, New York, NY: Basic Books.
- Taylor, L. (1991): *Income Distribution, Inflation and Growth. Lectures on Structuralist Macroeconomic Theory*, Cambridge, MA: MIT Press.