
CAPÍTULO 1

Introducción y resumen

TRAS MÁS DE UNA DÉCADA DE NOTABLE PROGRESO EXPERIMENTADO POR AMÉRICA Latina y el Caribe (ALC) en materia de reforma del comercio, los observadores de la región se vuelven a formular una pregunta de larga data: ¿Acaso las vías por las cuales esta región se integra en el mercado mundial prometen un crecimiento económico acelerado y puestos de trabajo adecuados para sus trabajadores?

De hecho, ha resurgido un antiguo y fundamental motivo de preocupación. Los recursos naturales de los cuales están abundantemente dotados la mayoría de los países de la región determinan lo que se exporta, pese a predicciones anteriores según las cuales los éxitos logrados por Asia en el sector manufacturero se repetirían en América Latina y el Caribe y pese a la generalizada y entusiasta acogida dada a lo que denominamos, sin mayor precisión, “economía del conocimiento”. Lo que preocupa es que si la región sigue especializándose en los recursos naturales, quedará a la zaga, anclada en la “antigua” economía de crecimiento más lento.

En definitiva, ¿de qué depende lo que exportemos en el siglo XXI? En la teoría clásica sobre las ventajas comparativas se hace hincapié en el acervo del trabajo, tierra, capital y recursos naturales. En cambio, según la “nueva” teoría del comercio exterior, se subraya la importancia no menor de otros “acervos” como la

geografía (distancia a los grandes mercados), el conocimiento técnico, el capital humano, la infraestructura pública, la calidad de las instituciones y, en forma más general, la capacidad de las empresas de suministrar los productos adecuados a los mercados pertinentes en el momento preciso. Además, la espectacular disminución de los costos de transporte y comunicaciones que tuvo lugar en el último siglo ha conducido a la “fragmentación” de los procesos de producción (antes realizados en un solo país) en múltiples etapas de producción distribuidas por todas partes del mundo. Esta fragmentación puede significar el final de algunas trayectorias de desarrollo exitosas y puede reavivar la preocupación de la antigua escuela de la dependencia, en el sentido que América Latina y el Caribe (ALC) quede aferrada a las partes no dinámicas del proceso de producción mundial. ¿Podrían los recursos naturales ser no sólo una

maldición, como algunos han sostenido, sino también nuestro destino ineluctable? O bien, el hecho de que sea cada vez más imprevisible el destino final de las industrias, ¿se podría traducir en que nuevas realidades y nuevas teorías sobre el comercio exterior sugieran posibilidades antes inimaginables para la región?

Paralelamente, preocupa el que en las últimas décadas se haya producido un continuo deterioro cualitativo de los puestos de trabajo en cuanto a salarios, beneficios y condiciones laborales. El hecho más notable consiste en las increíbles dificultades personales provocadas por la pérdida de puestos de trabajo en sectores que no podían competir a escala internacional. Las interrogantes de más largo plazo se refieren a lo que podemos esperar una vez que hayan terminado las dislocaciones del proceso de transición hacia las nuevas estructuras económicas; es decir, ¿esos puestos de

trabajo emergentes –en zonas de procesamiento de exportaciones o maquilas, servicios de larga distancia, agricultura no tradicional y turismo– son buenos puestos de trabajo?

La presente publicación anual del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe se centra en estos temas. A través de este informe se pretende contribuir al debate por dos vías. Primero, se procura determinar dónde están los países de la región como participantes de la economía mundial y para ese fin se analizan las tendencias de las exportaciones de la región, se extraen enseñanzas tras un detenido examen de los sectores emergentes y se ubica la realidad actual en el contexto histórico e internacional. Segundo, se examinan los aspectos ineludibles de toda política de comercio exterior: la suerte corrida por los trabajadores y sus familias y, en especial, en qué medida la distribución del ingreso y la informalidad que ha tenido lugar en la última década puede atribuirse al comercio, qué tipos de puestos de trabajo se están creando y quiénes son los beneficiarios. La pregunta clave es la siguiente: ¿Qué estrategias y políticas debe aplicar un país rico en recursos naturales para crear buenos puestos de trabajo y mejorar la calidad de los existentes?

En el informe se intenta responder a una serie de interrogantes tanto positivas como normativas relacionadas con esta preocupación vital. Específicamente, en los Capítulos 2 a 4 se aborda una serie de preguntas relacionadas con el comercio, los recursos naturales y el crecimiento: ¿Seguirán los países de América Latina y el Caribe centrados en los productos básicos? ¿Es su riqueza en productos naturales su destino? ¿Pueden construir ventajas comparativas en actividades económicas de tecnología avanzada vinculadas o desvinculadas de su dotación de recursos naturales? Su riqueza en recursos naturales, ¿constituye una maldición o al contrario, constituye un activo para su desarrollo? ¿Existe o no un dilema ineluctable entre la antigua economía basada en los recursos naturales y la nueva economía del siglo XXI que hace un uso intensivo de los conocimientos? Las actividades basadas en los recursos naturales, ¿pueden derivar en industrias con uso intensivo de conocimientos que lideren el desarrollo por mucho tiempo? En el Capítulo 5 también se presentan dos interrogantes relacionadas con el comercio y el trabajo: ¿Los nuevos empleos que surgen del libre comercio son “trabajos de mala calidad”? ¿El libre comercio ha incrementado el desempleo, la informalidad y la desigualdad salarial?

Lo que se persigue es una respuesta a estas preguntas a través de una variedad de enfoques. Se revisa lo que dicen las nuevas teorías comerciales y los estudios empíricos al respecto. Se examina la evidencia cuantitativa disponible, se realizan estimaciones econométricas y se compara la información de diversos países para validar o refutar las predicciones que emergen de la teoría. Se encargaron estudios a expertos influyentes y consultores locales de reconocido prestigio, para extraer lecciones de la trayectoria comparativa (Australia, Finlandia, Suecia y Estados Unidos en comparación con los países de América Latina y el Caribe) y estudios de caso de recientes experiencias en la región (para Chile, las nuevas exportaciones agrícolas; para México, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) y el complejo electrónico en Jalisco; para Brasil, el aumento de su productividad industrial y las exportaciones de aeronaves; para el Mercosur, la diversificación de las exportaciones en Argentina y Uruguay; para Costa Rica y El Salvador, la inversión extranjera directa (IED) y las zonas de promoción de exportaciones (ZPE); para el Caribe, el turismo).

En las siguientes secciones se resumen los hallazgos y respuestas a estas interrogantes. Sin embargo, dado que el Banco es una institución orientada a políticas, de inmediato se presenta un resumen de nuestras recomendaciones de política económica para las principales preguntas normativas relacionadas con las siguientes inquietudes: ¿Qué deberían hacer los países ricos en recursos naturales para crecer y mejorar la calidad de sus empleos? ¿Deben darle la espalda a sus recursos naturales en un intento por conquistar nuevas ventajas comparativas? ¿Cómo deben conciliar su riqueza en recursos naturales con la nueva economía del conocimiento?

¿Qué deben hacer los países ricos en recursos naturales para acelerar su crecimiento y mejorar la calidad de sus empleos?

Las recomendaciones de política económica que surgen de este informe se pueden agrupar en tres categorías:

- Promover la apertura al comercio exterior, el acceso a los mercados y los flujos de inversión extranjera directa.
- Crear nuevos acervos en capital humano, conocimientos y mejora de las instituciones e infraestructura pública.
- Aprovechar las fortalezas: no desaprovechar las ventajas naturales disponibles.

Profundizar la apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera directa, y asegurar el acceso a los mercados

En este informe se concluye que la apertura al comercio exterior y a la inversión extranjera directa ha llevado a una mayor diversificación de las exportaciones (tanto dentro de las actividades basadas en recursos naturales como fuera de ellas) y a un incremento del intercambio comercial entre los sectores industriales de la región. Además, se presenta evidencia de una relación causal entre estos acontecimientos y un mayor crecimiento futuro en otras partes del mundo. Al igual que en muchos otros estudios anteriores, también se deduce que una mayor apertura e inversión extranjera directa promueve la innovación y construcción de capacidades y permite materializar el potencial de ventajas naturales como la riqueza de recursos naturales, pero también factores como la ubicación, tamaño, belleza escénica y cultura. Finalmente, se concluye que los empleos creados por el comercio exterior y la inversión extranjera directa son “buenos puestos de trabajo”. Por consiguiente, los países de América Latina harían bien en profundizar los esfuerzos en pro de una mayor integración comercial y la captación de flujos de inversión extranjera directa que caracterizaron la última década.

Al mismo tiempo, sin embargo, se determina que una apertura unilateral no suele ser suficiente. El proteccionismo en los países desarrollados y en desarrollo restringe el potencial de crecimiento en diversos ámbitos en que América Latina y el Caribe tienen ventajas comparativas (agricultura, procesamiento de materias primas, textiles y ropa, y servicios)¹. La incertidumbre en torno a un acceso ininterrumpido a los mercados a menudo impide una fuerte inversión extranjera directa y flujos de comercio exterior potentes. En otras palabras, un acceso seguro a los mercados es decisivo para materializar el potencial de los flujos de comercio e inversión. De hecho, en este informe se muestra que el TLC ha contribuido decididamente a aumentar el comercio exterior mexicano en forma considerable y ha provocado un cambio fundamental en su estructura productiva y de comercio exterior, al aprovechar las ventajas de su ubicación y las oportunidades de fragmentación de la producción surgidas de la drástica reducción de los costos de transporte y telecomunicaciones. Del mismo modo, la iniciativa de la Cuenca del Caribe ha permitido que algunos países de América Central y del Caribe (como Costa Rica, República

Dominicana y El Salvador) aprovechen mejor las ventajas de su ubicación, aunque no al mismo nivel que México.

Por consiguiente, los países de la región podrían beneficiarse significativamente de una nueva ronda de desarrollo centrada en la agricultura y los servicios, y de nuevos acuerdos de libre comercio con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En este contexto, son especialmente importantes los avances de las actuales negociaciones con los Estados Unidos en la búsqueda de acuerdos bilaterales de comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas, al igual que con la Unión Europea y Japón. Sin embargo, es cierto que otros países de América Latina y el Caribe posiblemente no se beneficien en el mismo grado que México de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, dado que carecen de las mismas ventajas en términos de ubicación.

También se concluyó que los acuerdos comerciales entre los países de América Latina y el Caribe pueden promover la diversificación de las exportaciones. De hecho, nuestros estudios acerca del Mercosur indican que el acuerdo sirvió de plataforma para el desarrollo de nuevas exportaciones a otros mercados. Por consiguiente, la profundización de esos acuerdos es de utilidad y aunque pueda conllevar algunos costos en materia de diversificación de comercio, es necesario mantener los aranceles externos bajos y relativamente uniformes. Un regionalismo abierto sigue siendo una buena orientación a nivel de políticas (ver Burki, Perry y Calvo, 1997).

Establecer un entorno que sea propicio a la inversión extranjera directa es un complemento importante a las políticas de libre comercio. Se determinó que los flujos de inversión extranjera directa responden a mejores instituciones, capital humano, infraestructura pública y conglomerados de conocimientos (ver más adelante). Sin embargo, también se concluye que los regímenes especiales (como las ZPE) pueden ser muy útiles en países con una infraestructura institucional deficiente, porque permiten reducir los costos de transacción y mejoran la credibilidad y previsibilidad de las políticas para atraer la inversión extranjera directa. Obviamente, estos regímenes deben ajustarse a los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y así parte de los sistemas de incentivos tributarios que usaron algunos países deberán eliminarse gradualmente hasta el 2003. Finalmente, también hay cierta evidencia que habla en favor de los programas de promoción activa, como aquellos creados por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una

empresa conjunta entre el sector público y privado de Costa Rica.

Crear nuevos acervos

Una conclusión de vital importancia de este estudio es que los países pueden y de hecho crean nuevas ventajas comparativas mediante medidas orientadas a construir nuevos acervos. Efectivamente, y validando las predicciones de las nuevas teorías de comercio exterior, se ha encontrado que los “nuevos” acervos como capital humano, conocimientos y buenas instituciones e infraestructura pública explican en un grado no menor las ventajas comparativas de los países y su evolución en el tiempo que los acervos de la teoría clásica como tierra, trabajo y capital físico. Las políticas del sector público ocupan un lugar muy importante en la construcción de estos acervos².

- **Educación general y aprendizaje durante toda la vida.** Las medidas encaminadas a crear sistemas de educación que susciten una educación general de alta calidad, pero además centrada en el aprendizaje y la capacitación durante toda la vida, son fundamentales para construir el capital humano. De hecho, se trata de un requisito para que nuestros trabajadores, sea cual fuere el sector en el que se desempeñen, puedan mejorar continuamente la manera como producen. Esto también es un requisito previo para la instauración de fuertes mecanismos para estimular la innovación.
- **Incentivos en materia de Investigación y Desarrollo, y mecanismos de innovación.** Los conocimientos y el avance tecnológico son las principales fuerzas que impulsan el incremento de la productividad y el surgimiento de nuevas ventajas comparativas. Éste es un ámbito en el que debe estar presente el sector público, dados los elevados efectos de propagación del conocimiento que las empresas privadas probablemente no podrán promover por sí solas hasta un nivel socialmente óptimo. En este informe se sostiene que los países deben ensayar diversos tipos de incentivos tributarios y subsidios públicos para promover las inversiones privadas y públicas en investigación y desarrollo (I&D). No obstante, el diseño preciso de esas políticas dependerá de la capacidad institucional con que ya cuenten los gobiernos para hacer cumplir la legislación tributaria y vigilar la calidad de esas inversiones. Para el desarrollo de innovaciones también es esencial

contar con una adecuada protección de los derechos de propiedad intelectual. Además, la política pública debe promover el establecimiento de conglomerados y redes de actividades basadas en el conocimiento de que participen empresas privadas, instituciones de investigación independientes y universidades, así como el sector público. Este tipo de desarrollo no sólo es decisivo para los sectores manufactureros de “alta tecnología”, sino también para muchas actividades que se basan en los recursos naturales.

- **La función especial de la Tecnología de la información y las comunicaciones.** Las pruebas acumuladas en este informe llevan a pensar que la nueva tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) puede ayudar a reducir los costos de coordinación, lo que podría permitir una inserción más eficaz de las empresas en conglomerados industriales internacionales, promover un sector turístico más dinámico y facilitar el acceso a los mercados de los productos agropecuarios no tradicionales. El papel del sector público en este ámbito consiste en crear un entorno propicio adecuado que permita desarrollar la infraestructura de las telecomunicaciones (por ejemplo, líneas telefónicas, telefonía celular). En otras palabras, la regulación debería apuntar hacia un aumento en la competencia y el acceso en las economías nacionales para la prestación de esos tipos de servicios.
- **Infraestructura pública.** Una adecuada infraestructura pública es esencial para reducir los costos de transporte y la “distancia económica” a los mercados. Esto es especialmente importante para el desarrollo de las exportaciones basadas en recursos naturales. En este contexto, mejorar las normas para la inversión privada en infraestructura parece ser una prioridad a nivel de políticas.
- **Buenas instituciones.** Finalmente, pero no por ello menos importante, la solidez de las instituciones (como el estado de derecho, la seguridad, los derechos de propiedad eficientes, la transparencia, eliminar el exceso de regulaciones y una prestación eficiente de los servicios públicos) es decisiva para que las inversiones y el crecimiento de la productividad funcionen correctamente en todos los sectores de la economía, pero en especial para el desarrollo de ventajas comparativas en industrias tecnológicamente avanzadas.

Aprovechar las fortalezas: No desaprovechar las ventajas naturales disponibles

En este informe se determina que uno de los mayores errores históricos que con frecuencia cometen los países de ALC es dar la espalda a sus ventajas naturales, cualquiera que éstas sean: riqueza de recursos naturales, ubicación, bellezas naturales, cultura. Estas actitudes en gran medida son el resultado de prejuicios acerca de la supuesta superioridad de las actividades manufactureras con respecto a las actividades con base en recursos naturales. La evidencia que se presenta en este informe debiera disipar tales prejuicios y otras inquietudes en torno a estas actividades.

Efectivamente, las actividades que se basan en recursos naturales pueden impulsar el crecimiento durante mucho tiempo. Las pruebas más convincentes son las que ofrece la historia del desarrollo de países industrializados ricos en recursos naturales como Australia, Finlandia, Suecia y Estados Unidos. La minería fue el principal impulsor del crecimiento y la industrialización en Australia y Estados Unidos durante más de un siglo, mientras que en Finlandia y Suecia, fue la actividad forestal. Incluso hoy estos países siguen siendo exportadores netos de productos basados en este tipo de recursos, junto con productos de alta tecnología. El reciente éxito logrado por Chile, que tuvo la mayor tasa de crecimiento de la región durante los últimos 15 años, estuvo liderado casi íntegramente por las exportaciones de productos con base en recursos naturales.

Las actividades basadas en estos recursos bien pueden ser industrias con uso intensivo de conocimiento. La minería fue el “fenómeno de aprendizaje colectivo” de Estados Unidos que llevó a la creación de un fuerte sistema tecnológico, el que más tarde evolucionó hasta dar lugar al sector manufacturero moderno. En Finlandia y Suecia, la explotación forestal y sus productos tienen un uso intensivo de conocimiento, lo que explica que estos países sigan siendo competitivos frente a países donde se pagan salarios mucho más bajos. En Chile, la producción y comercialización de fruta fresca tiene un elevado componente tecnológico. La biotecnología es tan avanzada tecnológicamente como los chips y los semiconductores o incluso más.

Más aún, la dotación de recursos naturales puede aumentar con la aplicación del conocimiento. Esto quedó de manifiesto con el caso del petróleo. Hace apenas 30 años, la mayoría de los analistas pronosticaban que el volumen de las reservas de petróleo posibles de explotar de manera rentable limitaría el crecimiento mundial hacia fines del

siglo. Gracias a los avances en las técnicas de explotación y extracción, hoy en día las reservas comprobadas de petróleo son mucho mayores de lo que eran en ese entonces. Venezuela aumentó significativamente sus reservas económicas de petróleo a través de la *orimulsión*, una técnica que permite la explotación comercial de grandes reservas de crudo pesado. Finlandia y Suecia tienen hoy muchos más bosques que hace cien años.

Las pruebas presentadas en este informe indican que el aumento de la productividad en la agricultura dejó atrás el crecimiento en el sector manufacturero por igual tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. En América Latina, la productividad agrícola se ha incrementado de manera significativa después de la reforma comercial, si bien en muchos países hubo un período inicial de baja. En suma, al igual que en el sector manufacturero moderno, las actividades con base en recursos naturales pueden tener elevados aumentos de productividad, efectos de propagación de las tecnologías e integraciones prospectivas y regresivas. Las actividades de esta naturaleza pueden llegar a ser industrias del conocimiento y en manera alguna son incompatibles con la economía del conocimiento.

Según el estudio, un factor clave para tener éxito es complementar la riqueza en recursos naturales con buenas instituciones, capital humano y conocimientos. Los recursos naturales y el conocimiento son una receta probada de crecimiento. La creación de sectores dinámicos basados en recursos naturales no es incompatible con la construcción de nuevas ventajas comparativas en industrias móviles y de alta tecnología. Ambos sectores coexisten no sólo en economías desarrolladas ricas en recursos naturales, sino también en la estructura exportadora altamente diversificada de Brasil y México, y en la pequeña Costa Rica y República Dominicana. Hasta qué punto el desarrollo se fundamente más en actividades basadas en recursos naturales o en manufacturas móviles o actividades de servicio dependerá fundamentalmente de otras ventajas comerciales como la ubicación o el tamaño. Es así que países ubicados cerca de los Estados Unidos probablemente crearán fuertes lazos manufactureros con ese mercado a través de las oportunidades de fragmentación de la producción, especialmente porque fueron capaces de asegurarse el acceso a ese mercado a través del TLC y la paridad CBI-TLC. Es probable que las economías pequeñas no evolucionen hacia estructuras productivas y comerciales tan diversificadas como Brasil o México. Pero todos los

países se integrarán con éxito a la economía global si aprovechan los medios con que cuentan y complementan sus ventajas naturales con capital humano, sistemas basados en el conocimiento, infraestructura pública y buenas instituciones.

Respuestas a antiguas y nuevas inquietudes en torno al comercio exterior

De qué depende lo que comerciábamos: Dotación de recursos tradicionales y “nuevos”

A nivel muy general, los perfiles de exportación de los países de la región, salvo unos pocos, han variado muy poco desde principios de la década de los ochenta. La conclusión de que América Latina y el Caribe sigue siendo una región exportadora de bienes obtenidos mediante la aplicación intensiva de recursos naturales es irrefutable, por lo que merece especial atención. Pero también es cierto que países como México, Costa Rica y la República Dominicana han experimentado cambios extraordinarios, que son igualmente ilustrativos con respecto a las posibles futuras estructuras del comercio exterior de la región.

La evidencia sobre los distintos países que se presenta en el Capítulo 2 indica que la estructura del comercio efectivamente está determinada por nociones tradicionales de dotación de factores de producción como el trabajo, el capital, los recursos naturales y la tierra. No obstante, los datos también muestran que los modernos conceptos sobre dotación nacional de recursos apoyados por la moderna teoría del comercio exterior poseen, además, considerable valor explicativo. No es sorprendente que la ventaja comparativa de las actividades basadas en recursos esté determinada, en su mayor parte, por la dotación de recursos naturales, y que aparezcan manufacturas elaboradas con gran intensidad de trabajo en los lugares en que éstos abundan. Por el contrario, los exportadores netos de bienes producidos con gran intensidad de capital, maquinaria y productos químicos poseen un nivel de dotación de recursos “modernos” mucho más alto, especialmente en cuanto al conocimiento en el caso de las actividades realizadas con gran intensidad de capital; y el conocimiento, la educación, la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) e instituciones de alta calidad en los casos de los productos químicos y las máquinas. Pero lo sorprendente es que los exportadores netos de productos forestales y cereales tienen también niveles más altos de estos factores no tradicionales.

Por lo tanto, la dotación de recursos propios de la “economía del conocimiento” parece ser también importante para algunas actividades basadas en recursos naturales. En conjunto, las pruebas estadísticas muestran que especialmente en el caso de las manufacturas, pero también en determinados productos del agro, las “nuevas” dotaciones de recursos explican en mayor medida las diferencias internacionales de ventajas comparativas que las tradicionales.

La continua disminución de los costos de transporte y comunicaciones ha generado nuevos sectores, como el de especialidades de verduras en Guatemala, flores en Colombia, frutas frescas en Chile, teleservicios en Jamaica y turismo en lugares anteriormente aislados. También ha hecho posible la fragmentación de los procesos de producción, antes confinados en gran medida a los países industrializados. De hecho, la evidencia estadística revela que la ventaja comparativa en las manufacturas producidas con gran intensidad de trabajo registró una mayor variación a lo largo del tiempo en el último cuarto de siglo que la correspondiente a todos los demás grupos de productos básicos examinados en este informe. Este hecho puede interpretarse como indicio de que se dé una mayor probabilidad de una ventaja comparativa en ese tipo de bienes que en el caso de otros productos básicos. Ya no se trata sólo de que países como El Salvador y México aportan los subprocesos de gran intensidad de trabajo de muchos productos armados en distintos países del mundo, sino que Guadalajara se ha convertido en un centro de diseños de impresoras para Hewlett-Packard y que en Costa Rica se ha instalado la planta más reciente de fabricación de circuitos integrados de INTEL, de la que se han desprendido actividades referentes a diseños y programas informáticos. Además, cabría decir que es una exageración afirmar que la distancia ya no importa. No es casualidad que esos países estén próximos al mercado más grande del mundo.

La apertura del comercio, junto con la acumulación de un acervo de recursos “modernos”, también ha ayudado a diversificar las exportaciones e incrementar el comercio intrasectorial (es decir, la parte del comercio total que corresponde a la exportación e importación de productos similares). De hecho, en los años noventa tuvo lugar en América Latina y el Caribe una considerable diversificación de las exportaciones y un incremento del comercio intrasectorial, alentado este último por más altos niveles de educación, apertura, mejores instituciones e infraestructura. Las iniciativas de integración regional contribuyeron

también a la transformación de las estructuras del comercio y a una mayor diversificación de las exportaciones y del comercio intrasectorial. Esta conclusión se respalda en nuestro estudio de caso sobre la influencia del TLC en la economía mexicana y, en menor medida, en nuestro estudio de los efectos del Mercosur en Argentina.

Los recursos naturales no son una maldición, sino un activo para el desarrollo

Sin embargo, la mayoría de los países vuelven a concentrar sus esfuerzos en productos basados en recursos naturales, lo que plantea preocupaciones existentes desde hace siglos. Un economista de la jerarquía de Adam Smith escribió en 1776 que “los proyectos de minería, en lugar de sustituir al capital en ellos empleado, junto con las utilidades ordinarias de las acciones, comúnmente absorben tanto el capital como las acciones. Por lo tanto, son aquellos proyectos, entre todos los concebibles, que menos optaría por promover con especial empeño un legislador prudente deseoso de incrementar el capital de su nación...” Las críticas más conocidas a un desarrollo basado en recursos naturales en América Latina y el Caribe son las de Prebisch (1959) y Singer (1950). A ambos les preocupaba el evidente deterioro a largo plazo de los precios de esos productos en relación con el precio de las manufacturas importadas por la región y creían que los productos naturales ofrecen menores oportunidades de progreso técnico que las manufacturas. Más recientemente, Jeffrey Sachs y Andrew Warner (1995a), del Centro de Desarrollo Internacional de Harvard, llegaron a la conclusión de que en las dos décadas de fines del siglo XX, 1970–89, la tasa de crecimiento económico de los países ricos en recursos naturales fue inferior a la de los países restantes.

Estos resultados, sin embargo, no son contundentes. Primero, el período de la muestra no es históricamente representativo. Como lo demuestra Maddison (1994), en el período 1913–50 los países ricos en recursos, incluidos los de ALC, experimentaron un crecimiento económico más acelerado que los países entonces industrializados, mientras que el crecimiento económico de Asia fue negativo. Además, el período al que se refieren Sachs y Warner incluye la “década perdida” de los años ochenta, provocada por un abuso del endeudamiento público externo contraído a la ligera en los años setenta, el traumático deterioro del modelo proteccionista de desarrollo y la ardua transición que dio lugar a economías más abiertas. Aunque algunos de

esos factores están correlacionados con la abundancia de recursos naturales, ninguno de ellos está intrínsecamente ligado a este último factor.

Lecciones que dejan los países exitosos y ricos en recursos naturales: Aprovechar los medios con que se cuenta

Las pruebas más convincentes son las que ofrece la historia: es imposible sostener que Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia y Suecia no basaron su desarrollo en sus recursos naturales. De hecho, inclusive hoy son exportadores netos de productos basados en ese tipo de recursos.

La evidencia actualmente disponible demuestra en forma fehaciente que el éxito industrial de Estados Unidos obedeció a una paulatina transición hacia sectores manufactureros intensivos en recursos y sólo en una etapa muy tardía de su desarrollo a sectores basados en mayor medida en una utilización intensiva del conocimiento. Canadá fue el país que inspiró la “teoría de los productos básicos”, según la cual las exportaciones de bienes primarios dan impulso al desarrollo durante un largo tiempo a través de vínculos de demanda o de oferta.

Aunque la lana es el más famoso de los productos básicos de Australia, el éxito extraordinario y continuo de la minería, y las industrias derivadas de ambas, hicieron de Australia una de las economías más ricas del mundo a principios del siglo XX. El descubrimiento de nuevos yacimientos y la generación y exportación del conocimiento vinculado con la minería –en relación con la detección de minerales, prácticas mineras y de procesamiento benignas para el medio ambiente, todo ello basado en una infraestructura educativa y de investigación en gran escala– pueden llevar al país una vez más a un sitio próximo a la cabeza de la lista. Una de las empresas mineras más famosas de Australia, Broken Hill Propriety, Ltd., establecida mucho después de que se iniciara en Chile la minería del cobre, descubrió y administra la mina más grande de ese país, *La Escondida*.

Las naciones escandinavas que producen aeronaves, automóviles suntuarios, muebles de diseñadores famosos y, más recientemente, productos avanzados de telecomunicaciones, también fueron creciendo lentamente a partir de sus recursos naturales. El Volvo y el Saab suecos surgieron, en parte, como producto de integraciones regresivas del sector forestal, pero un hecho quizá más interesante es que Nokia, originalmente una empresa productora de pulpa de madera,

se convirtió en una importante protagonista en el sector de la telefonía celular mundial. Los elementos clave fueron las estructuras institucionales, las redes de conocimientos y una enérgica política de capital humano que, si bien se estableció para procurar el procesamiento de los recursos, pudo transferirse a sectores de alta tecnología. En resumen, los antecedentes históricos son elocuentes: administrados adecuadamente e insertos en un marco institucional apropiado, los recursos naturales pueden ser vitales para el desarrollo.

Una nueva ojeada a las ideas de Prebisch

¿Qué nos dice esta experiencia histórica sobre las preocupaciones gemelas de Prebisch? Si algo ofrecen los modernos estudios sobre la continua reducción de los costos de transporte y las externalidades de conglomerado (Puga y Venables, 1999) es la formalización de la teoría de la dependencia y la posible confirmación de su diagnóstico. Si el sector manufacturero es más dinámico que los sectores basados en recursos naturales debido a la paulatina disminución de los precios relativos o a la reducción de las posibilidades de progreso tecnológico –en una paráfrasis de las ideas de Prebisch–, la reducción en el costo del transporte puede determinar una “desindustrialización” del Sur que reduzca su dinamismo a largo plazo.

Sin embargo, nuevas publicaciones y varios trabajos encargados para este estudio llevan a pensar que Prebisch fue demasiado pesimista en ambos aspectos. Primero, el continuo deterioro del efecto-comercio fue probablemente una falsa alarma. Los historiadores económicos documentaron un continuo incremento de los precios relativos de los productos básicos en todo el siglo XIX y, más recientemente, Jeff Williamson, historiador de Harvard, sostuvo que Prebisch probablemente se equivocó al señalar que habían disminuido a principios del siglo XX. La acelerada disminución de los costos de transporte hizo que los precios de los productos básicos de América Latina y el Caribe parecieran relativamente más bajos en Londres, donde Prebisch los midió, pero lo contrario habría ocurrido en el puerto de Buenos Aires. Finalmente, en un estudio de Cuddington, Ludema y Jayasuriya (2001), encargado para este proyecto, se concluye que desde el comienzo del siglo hasta 1973 los precios relativos de los productos básicos no revelaron tendencia alguna.

En segundo lugar, como consideración más importante, corresponde poner en tela de juicio la opinión de muchos

contemporáneos de Prebisch (como Viner, 1952, y North, 1955) de que el sector manufacturero tiene algo de especial (en cuanto a integraciones regresivas y progresivas, innovaciones tecnológicas y otras externalidades potenciales). Más importante que saber lo que se produce es establecer si existe un entorno propicio para adoptar tecnologías. En la literatura moderna sobre crecimiento económico se hace cada vez más hincapié en el desarrollo de una “capacidad nacional de innovación” o la capacidad de los países de producir y comercializar conocimientos a largo plazo. Esta capacidad se determina por interrelaciones entre diversas instituciones sociales (universidades, centros de investigación) y diversos protagonistas (empresas privadas, el sector público).

Martin y Mitra (2001) ofrecen pruebas a ese respecto. Ambos examinan el crecimiento de la productividad total de los factores (PTF), esto es, la parte del crecimiento económico que no se refleja en el incremento de factores mensurables, como la tierra, el trabajo o el capital, en los sectores agrario y manufacturero en el período entre 1967 y 1992 en relación con una amplia muestra de países. No sólo se comprueba que el crecimiento de la PTF fue un 50% más acelerado en el agro que en el sector manufacturero, sino que en los países industrializados se registraron tasas considerablemente mayores que las de los países menos desarrollados (PMD). De hecho, en varios de los países en que el aprovechamiento de los recursos naturales ha sido más exitoso –Dinamarca, Francia y Suecia– las tasas más altas de crecimiento de la PTF siguen correspondiendo al sector agrario.

Los estudios realizados para este libro en relación con el sector agrario de América Latina y el Caribe confirman el hecho de que la productividad agraria aumentó en todos los países tras las reformas de comercio exterior. El caso de mayor éxito, en cuanto a crecimiento de la producción por trabajador y de exportaciones entre 1980 y 1999 en el sector agrario fue el de Chile. Ello obedeció, en parte, a una adecuada gestión macroeconómica y, en especial, a la competitividad y relativa estabilidad del tipo de cambio real. No menos importante fue la larga serie de ensayos realizados en Chile con diversos tipos de programas para sectores específicos que crearon incentivos para la inversión privada, aumento de la capacidad de producción y promoción de investigaciones y desarrollo en el sector. La principal lección que extraemos del estudio de este caso es que debe procurarse que los responsables de la política

económica ensayen diversos mecanismos para promover las innovaciones, especialmente en sectores en que el país posee una clara ventaja comparativa. En los programas de investigación y desarrollo (I y D) no se debe subestimar el potencial de innovación que puede desencadenarse en las actividades agropecuarias.

La minería o la explotación forestal pueden constituir un sector de escasa innovación con pocas posibilidades de crecimiento a largo plazo, pero en los casos ya mencionados no cabe duda de que la realidad fue otra, y sigue siéndolo. La tala de árboles, el procesamiento de pulpa y papel y otros sectores secundarios siguen registrando aumentos de productividad en Finlandia y Suecia. Como sostiene Wright (1999), “la minería, en el caso de Estados Unidos, constituyó fundamentalmente un fenómeno de aprendizaje colectivo”, lo que se aplica también a la experiencia australiana. Las riquezas naturales no constituyen por sí mismas un factor totalmente exógeno y las existencias de petróleo o las reservas económicamente utilizables de minerales (o la tierra productiva) están en función del conocimiento y de las mejoras en materia de técnicas de exploración y extracción. El descubrimiento, en Brasil, de nuevos y vastos yacimientos de hierro, bauxita, estaño y cobre mediante tecnologías satelitales confirma este punto de vista.

El turismo es, en todo el mundo, un sector de crecimiento basado en las bellezas naturales al que en las dos últimas décadas correspondió una tasa anual de crecimiento del gasto de 3,8%. El estudio de caso incluido en esta obra indica que en varios países del Caribe este sector respalda un alto nivel de vida y ha sido un importante sustituto de los sectores del azúcar y el banano, cuyos precios sufrieron un proceso de deterioro. En las últimas décadas, la proporción del mercado correspondiente a América Latina y el Caribe ha ido disminuyendo, pero podría imprimirse un mayor dinamismo al sector a través de un energético programa de diferenciación de productos (ecoturismo, turismo histórico y cultural, turismo de aventuras) e infraestructura, mejoramiento de aptitudes, tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) e investigaciones de mercado para competir con nuevos lugares. También en este caso, una estrategia exitosa requiere no sólo de los recursos naturales mismos, sino también de aportes complementarios en materia de capital humano, conocimiento técnico e infraestructura.

En pocas palabras, tanto la experiencia histórica como la experiencia reciente de la región que se analiza en este libro revelan que lo importante no es *qué* producen los países,

sino *cómo* lo producen. En todos estos casos, una amplia red (o conglomerado) de conocimientos que genere innovaciones y facilite la adopción de tecnologías extranjeras se destaca como ingrediente clave para el dinamismo del sector.

Finalmente, la preocupación de que las exportaciones de productos logrados con gran intensidad de recursos naturales desplace a otros sectores promisorios parece menos justificada de lo que suele creerse. En Noruega y Venezuela, efectivamente se comprueba que el desarrollo en gran escala del petróleo o el gas natural ha inhibido a otros sectores, pero ello no ha ocurrido en Chile ni Suecia, y puede sostenerse que la situación de estos dos países se asemeja a la mayor parte de las economías de América Latina y el Caribe.

Lecciones de la historia de ALC: No desaprovechar las ventajas naturales disponibles

¿Por qué, entonces, los países de América Latina y el Caribe no lograron utilizar con mayor éxito sus riquezas naturales como base del desarrollo? De nuestro análisis histórico se desprende que varios factores impidieron ese resultado durante gran parte del siglo XIX y principios del siglo XX: inestabilidad política, barreras al comercio exterior, un régimen de derechos de propiedad imperfecto, una infraestructura inadecuada, inestabilidad de las finanzas públicas y, en especial, una educación general y técnica insatisfactoria, además de otras barreras a la innovación expresamente vinculadas con la gestión y la generación de conocimientos.

Después de la segunda guerra mundial surgió un factor adicional: los países de la región dieron la espalda a sus recursos naturales. Optaron por promover una estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones y no aprovecharon los recursos de que estaban dotados, sino que gravaron con innumerables tributos a los sectores de los recursos naturales y el sector manufacturero excesivamente protegido no tuvo incentivos para realizar innovaciones. Aunque en otros países ricos en recursos naturales observamos, ciertamente, una serie ininterrumpida de medidas de intervención ineficientes en favor del sector manufacturero, en detrimento del sector de la exportación de recursos, ni en Australia ni en Canadá o los países escandinavos se dio un viraje radical hacia la aplicación de políticas proteccionistas ni se produjeron los extraordinarios desequilibrios que dieron especial notoriedad a América Latina. En el extremo de la gama contemplamos a los sindicatos de trabajadores suecos de todos los sectores

insistiendo en forma militante en la adopción de una orientación abierta hacia el comercio exterior y la enérgica aplicación de tecnologías que aumentarían la productividad.

Los dos fenómenos se autorreforzaron: los recurrentes problemas de balanza de pagos agravaron la desconfianza en el mercado mundial y suscitaban inestabilidad política, así como desaliento de parte de los empresarios y surgimiento de barreras a la innovación. Se puede sostener que las medidas adoptadas para forzar un acelerado crecimiento del sector manufacturero en los países con considerables barreras estructurales a la innovación y carentes de una tradición científica hicieron recaer una pesada carga impositiva sobre aquellos sectores tradicionales. En definitiva, los sectores manufactureros protegidos carecieron de dinamismo a largo plazo y se desaprovechó el potencial de los sectores basados en recursos naturales.

Creación de nuevos ámbitos de ventajas comparativas

Muchos escépticos con respecto a un desarrollo orientado a los recursos naturales aceptarán esos argumentos históricos, pero negarán que experiencias de un desarrollo basado en los recursos naturales que fueron exitosas en el pasado puedan repetirse en las condiciones actuales. En especial, la pronunciada reducción de los costos de transporte que tuvo lugar en el último siglo eliminó la “protección natural” que algunos países ricos en recursos naturales utilizaron en su provecho para desarrollar una integración progresiva a partir de los recursos naturales. Si estas ideas corresponden a la realidad, deben examinarse con especial cautela los incipientes estudios en que se promueve la formación de “conglomerados” industriales. El proceso de fragmentación supone grandes beneficios en materia de eficiencia y la creación forzada de cadenas productivas antieconómicas puede no ser mucho más que una política industrial ineficiente.

La conclusión global de nuestros estudios empíricos sobre los determinantes de la especialización del comercio y la nueva teoría es que en el actual contexto de globalización es difícil prever la futura localización de las industrias. Ello obedece principalmente a que las corrientes internacionales de bienes intermedios, conocimientos, capital y trabajo, facilitadas por los bajos costos del transporte y mejoras en materia de tecnología de las comunicaciones, crean oportunidades para el establecimiento, casi en cualquier lugar del mundo, de sectores con diversos grados de avance tecnológico.

Así, algunas economías de América Central y el Caribe han sido muy exitosas en captar inversión extranjera directa (IED) y desarrollar la exportación de productos logrados con mano de obra intensiva a Estados Unidos, a través de zonas de promoción de exportaciones (ZPE). Esos sistemas reducen los costos de transacción y crean un régimen estable y confiable para la inversión extranjera directa (es decir, constituyen instituciones eficientes y estables) e incentivos en cuanto al impuesto sobre las utilidades de las sociedades. Costa Rica ha logrado atraer más inversiones extranjeras directas en alta tecnología que otros países de la subregión y en la práctica ha creado un notable y dinámico conglomerado de industrias en el sector de la electrónica, siendo la famosa planta de Intel la joya de la corona. A nuestro juicio, este logro pudo alcanzarse principalmente debido al más alto nivel de capital humano del país, pero también a la calidad general de sus instituciones y a los activos programas de promoción emprendidos por CINDE (una exitosa alianza entre el sector privado y el sector público).

En comparación con el resto de ALC, desde la segunda mitad de la década de los noventa, México ha registrado la transformación más notable en su estructura de comercio y producción. El factor clave es que esa nación optó finalmente por aprovechar su ventaja: la proximidad a la economía más grande y tecnológicamente más avanzada del mundo. El estudio de caso del sector de la electrónica –uno de los más dinámicos de la economía mexicana en los últimos años– pone de manifiesto la importancia de los incipientes conglomerados de sectores basados en el conocimiento y arroja más luz sobre el papel que puede cumplir la política pública. Especialmente después de la entrada en vigencia del TLC, la industria de equipos de información y comunicaciones de Jalisco ha atraído a los dispensadores de servicios de fabricación de productos de electrónica y partes y componentes utilizados en otros lugares del mundo. Esas inversiones parecen estar llevando a la creación de cadenas integradas de suministros que podrían suscitar importantes beneficios en cuanto a eficiencia, sobre la base de la reducción de los costos y una mejor logística. En conjunto, este caso pone de manifiesto la posibilidad de evolucionar desde operaciones de armado exclusivamente de tipo maquila a actividades de fabricación e I y D basadas en una utilización intensiva de aptitudes técnicas exitosamente integradas a redes mundiales.

Un estudio de caso referente a EMBRAER, exitosa compañía brasileña exportadora de aeronaves, permite ver con mayor claridad la posibilidad de crear industrias no vinculadas con la dotación de recursos naturales tradicionales, pero también la importancia de una orientación hacia el exterior e infraestructura de conocimiento. En una etapa temprana, EMBRAER combinó elevadas inversiones en I y D con alianzas estratégicas con compañías extranjeras para lograr su actual capacidad tecnológica, sin descuidar jamás los mercados extranjeros en los que está compitiendo con gran éxito. No obstante, también es evidente que fue el considerable respaldo gubernamental lo que llevó a EMBRAER a ese punto, y no resulta claro que el valor actualizado neto de esos subsidios públicos sea positivo, ni que se hayan dado efectos de propagación significativos hacia otros sectores. Por lo tanto, a pesar de su éxito comercial, este caso lleva a preguntarse hasta qué punto conviene subsidiar a los sectores de alta tecnología, incluso si son exitosos comercialmente después de muchos años de contar con subsidios estatales.

Lo que nos revelan estas experiencias, y las de los sectores de teleservicios en Jamaica, las fundiciones en Trinidad que procesan minerales brasileños y un gran número de otros casos, es que hoy en día los países en desarrollo pueden crear ventajas comparativas en actividades tecnológicamente avanzadas, aunque parezcan desvinculadas de su dotación original de recursos naturales. No es necesario que recorran exactamente la misma senda que los países desarrollados, y de hecho quizás no podrían hacerlo, pero el éxito depende, más que nunca, de disponer de instituciones eficientes e inversiones en capital humano, conocimientos técnicos e infraestructura.

¿Son adecuados los nuevos puestos de trabajo?

En la región se han registrado algunas tendencias perturbadoras en cuanto a calidad de los puestos de trabajo en la última década. Sin embargo, no es posible establecer a ciencia cierta en qué proporción ese fenómeno obedece a la liberalización del comercio exterior, ni si éste tiene carácter permanente.

Desde el punto de vista del desempleo, la fuerza de trabajo de la región ha sufrido un proceso de reubicación muy considerable tras la apertura del comercio. Gran número de trabajadores perdieron sus puestos de trabajo en industrias anteriormente protegidas y algunos registraron períodos de desempleo muy prolongados, fuerte disminu-

ción de los salarios o ambos efectos. Además, en el sector formal el crecimiento del empleo ha sido relativamente lento, lo que obedece a la desaceleración general del crecimiento económico o a un aumento de la productividad que reduce la absorción de trabajo.

Esas dislocaciones, aunque sumamente costosas en términos humanos, son transitorias y no suponen un aumento permanente de las tasas de desempleo, como lo muestran las experiencias de Chile y México, las dos economías de la región en que más aumentó la exposición al comercio exterior. En conjunto, las tasas de desempleo no aumentaron especialmente en la década de los noventa en relación con los setenta, salvo en países con una política laboral restrictiva como Argentina y Colombia.

No existe una clara relación de causa y efecto entre una mayor liberalización del comercio exterior y el deterioro de los salarios. Hemos llegado a la conclusión de que la clasificación de las manufacturas basada en su creciente complejidad (con gran intensidad de trabajo, gran intensidad de capital, maquinaria y productos químicos) se refleja en un aumento continuo de los salarios, aunque se introduzcan ajustes conforme a consideraciones de capital humano. Lo que no es evidente es que esos sectores ofrezcan “mejores” puestos de trabajo en términos de rentabilidad del capital humano, que los del petróleo, la minería, los productos forestales o inclusive los productos agrícolas tropicales. Además, es evidente que en países tan distintos como Argentina, Brasil, Costa Rica, México y la República Dominicana, los salarios más altos se pagan en los sectores más abiertos a la competencia internacional.

De hecho, en gran parte de los estudios se atribuye el perceptible deterioro de la distribución de los salarios en muchos países a un aumento de la demanda de aptitudes especializadas provocado por la liberalización del comercio exterior. Es más, la evidencia acumulada lleva a pensar que una proporción muy pequeña de la variación observada puede ser atribuida directamente al comercio y resulta fácil comprobar que factores vinculados con la oferta, como la variación a largo plazo en la educación y el extraordinario incremento del ingreso de mujeres en la fuerza laboral, son igualmente importantes. No obstante, el fenómeno plantea la importante cuestión de que, a corto plazo, la creación de “mejores” puestos de trabajo, en el sentido de fuentes de empleo que requieran mayores aptitudes especializadas y una mejor educación (los puestos de trabajo a los que aspiramos) puede obligar a una solución de compromiso

con la distribución de los salarios. Un hecho sorprendente es que el aumento de la desigualdad en la región septentrional de México se atribuye a que los puestos de trabajo logrados a través de las maquilas y el TLC, aunque requieren escasas aptitudes técnicas en comparación con sus equivalentes estadounidenses, superan el promedio mexicano, por lo cual ha aumentado la prima que corresponde a esas aptitudes. La política pública debe aprovechar la oportunidad que ofrecen esas mayores primas (mayores incentivos para que las familias y los trabajadores busquen aumentar los niveles educativos y las aptitudes técnicas) para mejorar la oferta de educación y capacitación de calidad. En ese caso, el resultado final puede ser un mayor aumento global de los salarios reales, con menores disparidades salariales (o por lo menos no mayores) que antes. De hecho, en los dos países con una trayectoria de liberalización más prolongada, Chile y México, la tendencia al aumento de las disparidades se invirtió al cabo de varios años de liberalización.

El crecimiento en la región del sector “no protegido” o informal ha sido especialmente mencionado: según la Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), en los años noventa el 60% de los nuevos puestos de trabajo correspondió al sector informal. No resultan evidentes, sin embargo, las causas de este fenómeno ni la interpretación que debemos darle. En algunos casos, como el de Colombia después de 1997, tiene fundamento la concepción dualista tradicional según la cual las rigideces del sector formal obligan a los trabajadores a aceptar, contra su voluntad, puestos de trabajo informales marginales, aunque no resulta claro que ese fenómeno esté vinculado de algún modo con la liberalización del comercio. Pero lo notable es que en Argentina, Brasil y México aumentaba el autoempleo informal, al mismo tiempo que se incrementaba el ingreso informal relativo a comienzos de la década de los noventa, lo que coincidió con un aumento del valor de la moneda. Esto lleva a pensar que el extraordinario aumento de la informalidad que tuvo lugar en este período fue provocado, en parte, por las mayores oportunidades en el sector de bienes no comerciables, los que experimentaron un auge en muchos países de la región tras la liberalización de las cuentas de capital y los programas de estabilización.

Un poco de reflexión sobre el tema parece indicar que probablemente no debiera existir relación alguna entre el comercio exterior y la informalidad. Aquellos países que aplican una política de exportaciones dinámica, como es el

caso de Bélgica, Corea y Singapur, o economías basadas en una utilización intensiva de los recursos, como Australia, Canadá, Estados Unidos, Finlandia y Suecia, tienen bajos niveles de informalidad. No hemos detectado una tendencia secular en cuanto a la proporción total de trabajadores asalariados informales o el número de microempresas informales vinculadas con empresas grandes o exportadoras de México tras la liberalización o la entrada en vigencia del TLC. De hecho, es tan reducida la proporción de las empresas que declaran algún vínculo con compañías grandes o exportadoras, que cabe pensar en la falta de fundamento de los argumentos que sostienen que la informalidad es, principalmente, un mecanismo utilizado por las empresas exportadoras para evitar el pago de beneficios a través de subcontratos. Las fluctuaciones macroeconómicas provocadas por los intentos de estabilizar el peso suscitan un efecto mucho más evidente sobre los niveles de informalidad a corto plazo que toda tendencia a largo plazo que pueda atribuirse al TLC. De ahí que sostengamos que el problema no es la integración excesiva o basada en la explotación de las microempresas en la economía mundial, sino más bien las barreras a una integración más amplia planteadas por onerosos procedimientos de registro, fallas en los mercados de crédito y escasa disponibilidad de información.

Asimismo, abordamos la preocupación en torno a que los puestos de trabajo que se están creando sean un tanto inferiores. Para ello examinamos cuatro nuevos tipos de puestos de trabajo en el sector de la maquila o zonas de procesamiento de exportaciones, el sector de los teleservicios, el sector agrario no tradicional y el turismo. Y llegamos a la conclusión de que las críticas son exageradas. Aunque los salarios y los beneficios son inferiores a los de puestos de trabajo similares en países industrializados (una de las razones por las cuales algunos de esos puestos de trabajo se están reubicando en países en desarrollo), sus niveles son más altos que los puestos de trabajo promedio o similares en el país en cuestión. Las respuestas de los trabajadores entrevistados llevan a pensar que ésa es, precisamente, la razón que los lleva a aceptar esos empleos.

Quién, en definitiva, ha de ocupar esos nuevos puestos de trabajo u obtener beneficios de los mismos depende de las características de cada trabajador. Las personas, como los países, comercian en función de sus ventajas comparativas. Un hecho sorprendente que se comprueba una y otra vez es el predominio de las mujeres en la fuerza de trabajo de los

sectores emergentes. Ésta es una modalidad que también se dio en los países industrializados hace un siglo, y que en cierta medida obedeció a que la mayoría de los hombres ya estaban empleados y por ende había mujeres en condiciones de aprovechar las nuevas oportunidades de empleo. No obstante, en la mayoría de los sectores una gama de características vinculadas con el género –desde la destreza hasta la confiabilidad, pasando por una menor incidencia del alcoholismo– parece determinar las decisiones de los empleadores en materia de selección de personal. En su mayor parte, los puestos de trabajo en que predominan las mujeres representan oportunidades y tienen repercusiones sociales que no se limitan a lo puramente económico.

La posibilidad de lograr, a corto plazo, mejoras importantes en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo está sujeta a restricciones económicas básicas. La mayor parte de esos nuevos puestos de trabajo tienden a aparecer en sectores en que los incrementos de salarios que no corresponden a aumentos de la productividad pueden deteriorar las ventajas competitivas y llevar a la quiebra a las empresas u obligarlas a reubicarse. A más largo plazo, sólo se pueden lograr puestos de trabajo mejor remunerados en condiciones más adecuadas a través del aumento de las aptitudes de los trabajadores y cierto grado de diferenciación de los productos y, lo que es más fundamental, a través del aumento de la productividad. En definitiva, el proceso de mejoramiento cualitativo de los puestos de trabajo es el proceso de desarrollo.

Conclusiones

Debemos reiterar que un rico acervo de recursos naturales, combinado con la enérgica búsqueda y adopción de nuevas

tecnologías, constituye una fórmula probadamente eficaz para lograr el crecimiento económico. Además, la evidencia acumulada apunta claramente a que su desarrollo no es incompatible con el desarrollo de las actividades manufactureras o de otro tipo en la economía del “conocimiento”. En resumen, los países que han “aprovechado los factores positivos con que cuentan” han obtenido resultados satisfactorios.

Una lección no menos sustancial es que lo importante no es *qué* se produce, sino *cómo* se produce. Aprovechar el progreso tecnológico mundial es esencial en todos los campos y ese aprovechamiento no se logra a bajo costo. La lección que nos deja, una y otra vez, la experiencia de los países que han desarrollado con éxito sus recursos naturales, así como la teoría contemporánea, es que es preciso generar un alto nivel de capital humano y crear capacidad para un aprendizaje y una innovación a escala “nacional”. Los estudios sobre las vías por las cuales los países aprenden, así como los tipos de políticas que se requieren, se encuentran en una etapa incipiente, por lo cual no pretendemos marcar rumbos a ese respecto. No obstante, como el conocimiento adquirido por una empresa puede ser aplicado por otras, el camino que lleva a una “nueva” economía del conocimiento puede y debe ser pavimentado por la política pública.

Notas

1. La utilización de los instrumentos proteccionistas disponibles (alzas bruscas de tarifas, aumento de precios, subsidios, “antidumping”) y su efecto restrictivo en los países menos desarrollados se describe en Banco Mundial 2001.

2. Aunque en cierta medida también son endógenas al proceso de crecimiento y desarrollo.

