

¿VUELTA AL SIGLO XIX? EL AUGE DE LAS MATERIAS PRIMAS Y EL PROCESO DE “PRIMARIZACIÓN” EN AMÉRICA LATINA

JAMES MARTÍN CYPHER*

I. INTRODUCCIÓN

EN LA VERSIÓN MÁS RECIENTE DEL *ESTUDIO ECONÓMICO de América Latina y el Caribe (2006-2007)*, elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se percibe un tono de regocijo: para el organismo, el crecimiento de los últimos años es “extraordinario”, más por haberse reflejado no sólo en términos cuantitativos (CEPAL, 2007, pp. 9-10). El factor cualitativo más importante es la considerable mejora en los términos netos de intercambio comercial (TNIC).** En el mismo documento, la comisión anticipa que el actual auge se está perfilando como el periodo de expansión más largo y robusto en mucho tiempo, logrando que el ingreso per cápita en América Latina se haya incrementado en promedio 20% entre 2003 y 2008 (CEPAL, 2007, p. 9). Esto quiere decir que en seis años se consiguió algo que en veintiuno (1981-2002) aparecía como imposible: el mismo indicador creció 14% en el periodo referido.

La hipótesis de este artículo es que América Latina atraviesa por un proceso de “primarización”,*** esto es, que la extracción de materias primas

* El autor agradece a Elizabeth Gómez Rodríguez por la ayuda con los gráficos, a Guillermo Folladori por la recopilación de información y a Kevin Gallagher, Esteban Pérez Caldenty y Chris Tilly por sus comentarios.

** Los términos netos de intercambio comercial se obtienen dividiendo el índice de precios de las exportaciones entre el correspondiente índice de precios de las importaciones. En ambos casos se toma como año base el 2000. [N. del T.]

*** *Primarization*, en el original. Aunque nos oponemos al uso cada vez más extendido de este anglicismo, lo emplearemos en la presente traducción por el número tan grande de veces que aparece (por esta misma razón se entrecomillará una sola vez, la primera). No obstante, al lector le proponemos como alternativa la expresión “desarrollo de la exportación de productos primarios”; en ocasiones optaremos por esta última, pero siempre como sinónimo del vocablo ya referido. [N. del T.]

y la producción de bienes ligados a ellas (léase mínimo procesamiento industrial) ocupan un lugar más destacado (hoy en día ya es dominante) en el crecimiento de las exportaciones de la región. Cuando América Latina adoptó el “nuevo modelo económico” en la década de 1980, a saber, el crecimiento guiado por las exportaciones, el razonamiento implícito para hacerlo era que en el nuevo contexto internacional conocido como “globalización”, el subcontinente se beneficiaría más exportando productos manufacturados de uso intensivo de mano de obra. El desarrollo de las exportaciones de productos primarios ha sido ampliamente ignorado, al igual que el estudio de sus consecuencias; no obstante, un pequeño pero importante conjunto de investigaciones ha subsanado un poco esa situación. Ello no ha impedido que los avances en el análisis se frenen ante la rapidez con que el proceso se despliega (en 2007 alcanzó gran intensidad). Entre las razones por las que el fenómeno ha pasado inadvertido mencionemos la tardanza para obtener datos oportunos y el que no ha transcurrido el tiempo suficiente para que se refleje en cambios tangibles, en variables de impacto más difundido. Otro argumento se deriva de la idea según la cual el auge actual de los bienes primarios es un acontecimiento cíclico de corto plazo y de poca trascendencia para las políticas de desarrollo. Una cuarta causa podría estar ligada a la interpretación lineal de la historia económica de América Latina: la región ha pasado por numerosas etapas de desarrollo, incluyendo la exportación de materias primas en el siglo XIX, la sustitución de importaciones (1930-1980) y la fase que la sucedió, la globalización, basada en nuevas cadenas globales productoras de manufacturas y dirigidas principalmente por empresas transnacionales. La única excepción a ese patrón es Chile: su aceptación más que voluntaria de un modelo de crecimiento basado en las exportaciones y propulsado por las materias primas y las manufacturas de escaso procesamiento, ha sido ampliamente analizada aunque siempre como un caso especial.

En la siguiente sección se presentará la evolución de la manera en que el análisis económico ha planteado e interpretado durante los últimos veinticinco años los problemas del desarrollo en América Latina bajo el nuevo modelo económico. La tercera parte se centra en los términos de intercambio, tanto desde la perspectiva teórica como desde la empírica, observando las tendencias existentes para los bienes primarios y las manufacturas. El apartado cuarto se enfoca primero en una presentación empírica del proceso de primarización, para después revisar algunos de los argumentos más conocidos contra la producción de materias primas como estrategia de desarrollo. Los dos últimos incisos exploran algunas digresiones recientes de la CEPAL sobre la teoría de los productos básicos, en las que despunta una estrategia inesperada de desarrollo para América Latina: imitar los

patrones de acumulación y los procesos de producción ligados a las materias primas que han dado lugar a países avanzados y de altos ingresos. Esa perspectiva se confronta con una de transición, en la que las altas rentas de la tierra derivadas del auge de los bienes primarios se reinvierten en infraestructura y capacidad industrial para después vincularse con el mercado interno. Una tercera reacción viene a sumarse al ejercicio comparativo: el apogeo actual de los bienes primarios tendrá un efecto muy poco duradero en la estructura de las economías latinoamericanas. Así, la oportunidad que goza ahora América Latina se desperdiciaría, igual que en el siglo XIX, por culpa de una élite rentista, monopolista-oligopólica, propensa en gran medida a importar artículos de lujo y habituada al consumo ostentoso que absorbe las capacidades nacionales de producción. En suma, la expansión de los bienes primarios le permitiría a la región experimentar tasas de crecimiento impresionantes en el corto plazo, pero sin desarrollar un ápice su potencial productivo.

II. LA CREACIÓN DEL NUEVO MODELO DE DESARROLLO: CAUSAS Y EFECTOS

Desde 1981 hasta 2002, un cúmulo de graves problemas económicos y sociales acorraló a América Latina. Entre los más dañinos están: 1) fugas de capital devastadoras; 2) crisis de la deuda durante los años ochenta que tuvo un doble efecto: impedirle a la región pedir prestado en los mercados internacionales y agotar su capacidad de inversión por culpa de los requerimientos de pago; 3) índices crecientes de pobreza y migración concomitante; 4) rápido deterioro de los términos de intercambio; y 5) ralentización, primero, y posterior estancamiento del crecimiento económico per cápita (entre 1981 y 2005 ese indicador creció en promedio un lamentable 0.6% por año, mientras que el ingreso promedio por trabajador cayó 0.6%, según cifras de la base de datos del *World Development Indicators*, del Banco Mundial). Esos y otros resultados se resumen en la expresión “la década perdida” para referirse a los años ochenta, mientras que “la media década pérdida” describe lo sucedido en los años noventa. En ese tiempo, un conjunto de ideas conocido como “el Consenso de Washington” dominaba el panorama, a tal punto que se creía con el derecho de interpretar el pasado de América Latina y predecir su futuro: lo sucedido en el periodo mediato anterior había sido una acumulación de errores colosales y de ilusiones por parte de líderes “populistas” y de una clase política que habían adoptado conceptos equivocados de política económica, conocidos en conjunto como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Tal estrategia de desarrollo había conducido a políticas “estatistas”;

por ejemplo, la nacionalización de una franja amplia de industrias y servicios. El Consenso de Washington ofrecía una visión maniquea del mundo: Estado *versus* mercado. En el fondo de la propuesta yacía un contrafactual histórico: si las naciones de América Latina no hubieran optado por implementar las estrategias de la ISI en la década de 1930, sus economías serían más fuertes, al grado de estar orientadas hacia el mercado y hacia la promoción de las exportaciones; ello encuentra sustento en los dichos de los economistas del Banco Mundial, para quienes la ventaja comparativa de la región “reside naturalmente” en las actividades intensivas en recursos naturales y en la agricultura (Lederman, Olarreaga y Perry, 2007a, p. 1).

Ninguno de los consejos preceptivos de Washington se basaba en un extenso conocimiento de las condiciones históricas y socioeconómicas que habían conducido a los estados latinoamericanos a adoptar las políticas propias de la ISI. Así, el Consenso era voluntarista, sesgado ideológicamente y ahistórico. Las recomendaciones compulsivas ofrecidas estaban respaldadas por los préstamos “condicionados” (exigencia de emprender reformas estructurales y equilibrio en la balanza de pagos) de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI); ello ocurría en un momento en que los Estados de la región no tenían otra opción para fortalecer sus monedas y así cubrir el servicio de la deuda internacional, además de comprar artículos de importación indispensables (Cypher, 1989). Las orientaciones incluían los llamados “diez mandamientos”, entre los que está la exigencia de privatizar prácticamente todas las compañías e infraestructura propiedad del Estado así como los intermediarios financieros (bancos). Los gobiernos de la región debían abandonar el intento de incubar una base industrial y, por lo tanto, acabar con todos y cada uno de los intentos por regular de forma alguna la participación de agentes extranjeros, fueran estos inversores buscando oportunidades vía Inversión Extranjera Directa (IED) o inversiones en portafolio; importadores de productos foráneos buscando acceder a los mercados domésticos; o productores nacionales esforzándose por esquivar las limitaciones inscritas en las legislaciones nacionales y poder comprar así insumos en el exterior. Según las disposiciones del Consenso, abrirse a las compañías transnacionales extranjeras era una manera rápida y eficiente para traer a la región talento empresarial, organización, tecnología (saber cómo hacer las cosas y por qué) y la tan necesitada inversión en capital. Al mismo tiempo, argumentaba el acuerdo, al abandonar todas y cada una de las restricciones y lineamientos de política sobre comercio exterior, las ineficientes industrias locales se verían forzadas por la competencia externa a alcanzar niveles de eficiencia de clase mundial; asimismo, por presión de las fuerzas del mercado, los productores nacionales tendrían que redefinir sus actividades económicas y dedicarse a hacer aquello en lo que fueran

más eficientes. En resumen, el Consenso de Washington abogaba por un cambio estructural profundo en las economías latinoamericanas; el resultado fue un brutal proceso de desindustrialización, desempleo masivo, bancarrotas generalizadas, economías deprimidas, bajos niveles de inversión y estancamiento (*stagnation*) económico de largo plazo.

En el mundo atemporal de la economía neoclásica, nada de esto era previsible. De acuerdo a los modelos económicos dominantes, el giro estructural de América Latina de economías introvertidas centradas en el mercado interno a economías abiertas promotoras del desarrollo mediante el impulso de las exportaciones, tendría que haberse producido rápidamente y sin sobresaltos. El supuesto subyacente era que las fuerzas del mercado conducirían de manera automática a una transformación masiva del uso de recursos (tierra, trabajo y capital). De actividades manufactureras e industriales ineficientes se pasaría a actividades “naturales” basadas en formas de producción intensivas en uso de recursos naturales. Una vez que un breve periodo de “transición” hubiera ocurrido, se alcanzaría un crecimiento económico estable y duradero. El nivel de vida se incrementaría y se daría un proceso de convergencia “por lo alto”, o al menos de convergencia, en el que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita de la población latinoamericana aumentaría a una velocidad mayor a la registrada para el mismo indicador en las naciones industrializadas más avanzadas. Nadie que en los años ochenta estuviera bajo el influjo del Consenso de Washington podía contemplar la idea de una convergencia “por lo bajo” o de una “carrera hacia el fondo”.

A finales de esa misma década se abrió y reservó un lugar especial para México en el nuevo mundo de las economías abiertas: el país tendría la oportunidad de incorporarse a una unión aduanal (irónicamente bajo la bandera del libre comercio) en la que los “socios” del TLCAN alcanzarían con rapidez altos niveles de eficiencia al aprovechar sus respectivas dotaciones de recursos y sus particulares habilidades; todo ello con la finalidad de incrementar al parejo sus niveles de empleo y de calidad de vida.

Salvo Colombia, todas las naciones latinoamericanas se encontraban en una difícil posición por haber escogido la estrategia de crecimiento basado en la deuda durante los años setenta, cuando las tasas reales de interés eran negativas. En 1979, Inglaterra y Estados Unidos impusieron un régimen monetarista, lo que derivó en un pronunciado incremento sin precedentes de las tasas reales de interés y en un estrechamiento de las condiciones de crédito. Ante ello, los países del subcontinente se vieron obligados a refinanciar los elevados montos de sus deudas externas y a aceptar las condiciones draconianas que las instituciones financieras internacionales les impusieron. Sin embargo, este acto de “forzamiento” tenía una

doble naturaleza. La élite económica de América Latina recibió cobijo y prosperó bajo la tutela de las políticas intervencionistas del periodo 1930-1980. En la década de los años ochenta pasó de mostrarse solidaria con los defensores de la ISI, a la que le debía su existencia misma, a ser un actor sociopolítico alineado con la ideología en boga del libre mercado, que después se conocería como “neoliberalismo”. Así, constituiría un error grave interpretar la transformación estructural que emprendió la región entre 1981 y 2002 como un cambio de arriba a abajo, de Norte a Sur, del centro a la periferia. La recién adquirida autonomía política de los empresarios se veía complementada en ocasiones por iniciativas de los “Chicago Boys”, quienes desarrollaron de manera autónoma capacidad para crear e imponer políticas mucho más osadas que las defendidas por sus mentores en la Universidad de Chicago (Huneus, 2001). Es importante recordar que en Chile las disposiciones de política que constituirían el Consenso de Washington llegaron cerca de una década antes de que fueran reconocidas como tal en la capital estadounidense. Para ocuparnos de otro caso, en México el ascenso de una élite agrupada en torno a una asociación de importantes hombres de negocios de Monterrey, la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), marcó la consolidación del Estado en el periodo posrevolucionario. Tras la nacionalización de la industria petrolera, la agrupación participó en 1939 en la fundación del Partido Acción Nacional (PAN), de corte neoliberal. De 1975 en adelante, la agrupación pasó a la ofensiva, formando una coalición con el PAN y con otras sociedades de empresarios de alto nivel; el resultado fue que, desde finales de 1982, participan de lleno en el gobierno del país, moldeando las políticas estatales sin necesidad de haber recibido orientación alguna desde Washington. Lo que en el fondo queremos decir es que los ajustes políticos y económicos registrados en México y Chile se repitieron a todo lo largo de América Latina. La ISI alimentó a élites empresariales nacionales cuya naturaleza se manifestaba a menudo rentista, monopolista/oligopólica; organizadas en grandes grupos o masivos conglomerados multisectoriales, crecieron hasta el punto de poder desafiar políticamente los límites que el modelo había impuesto a su poder autónomo (Fernández Jilberto y Hogenboom, 2007). Disolver el poder económico del Estado y vender los activos públicos a los “grupos” (llamados a veces “grupos nacionales de poder”) mediante un proceso corrupto e inequitativo que condujera a transferir incontables cientos de miles de millones de dólares al sector privado era un sueño para los rentistas que se volvió realidad en las décadas de los años ochenta y noventa.

Asimismo, se pensaba que abrirse a la inversión extranjera fomentaría nuevas alianzas estratégicas que elevarían sensiblemente las tasas de ganan-

cia de los grupos. La supresión de tarifas, cuotas y legislaciones nacionales prohibitivas abaratarían los insumos importados, empujando también el margen de ganancia. Por su parte, poner todos los activos al alcance de compradores extranjeros permitiría, en algunos casos, empezar a recibir rendimientos rápidamente, dado que los grupos empresariales locales entregaron los activos a compradores poco sofisticados e informados. Anotemos, por último, que algunos grupos habían crecido en sus nichos lo suficiente como para buscar acceder a los mercados externos, tanto en naciones en vías de desarrollo como en países industrializados.

A medida que los eventos se desarrollaban en América Latina, la ciencia económica atravesaba por un proceso de cambio estructural. Si bien el ataque monetarista contra el Estado seguía produciendo beneficios (por lo demás crecientes), la avanzada para borrar de la memoria el keynesianismo explica en gran parte el abandono de la teoría del desarrollo. Dicho embate, presente desde la década de los años treinta, recibió un sorprendente impulso en los años ochenta. Para muchos miembros de la profesión, la macroeconomía como campo independiente de análisis no tenía sentido; todo en la economía era reducible a los fundamentos micro del individualismo posesivo. Según estas ideas, la economía debía basarse en el estudio de individuos autónomos maximizadores de utilidad y de beneficios, quienes forjarían un equilibrio general estable tanto en lo micro como en lo macro, siempre guiados por la racionalidad (incluyendo las expectativas racionales) en un contexto de libre mercado y de empresas autónomas operando con información perfecta. Si, como se desprende de tales argumentos, ya no había necesidad de un análisis macroeconómico por separado, menos la habría de una teoría económica del desarrollo. Dado que esta subdisciplina maduró rápidamente después de la Segunda Guerra Mundial, los primeros economistas del desarrollo mostraron una afinidad común por el análisis macroeconómico de inclinación keynesiana, principalmente. Además, sobra decirlo, el campo de la economía del desarrollo es empírico, interdisciplinario y muy a menudo se apoya en la historia o es consciente de los distintos contextos histórico-sociales. La economía neoclásica, por el contrario, aborrece o ignora las pruebas empíricas (aunque clame lo contrario), pretende alcanzar la universalidad (y por ello hace caso omiso de las condiciones históricas) y asume como categorías universales la empresa competitiva de Alfred Marshall y el consumidor racional y maximizador de William Jevons. Al ganar el enfoque microeconómico mayor influencia en la década de los años ochenta, el keynesianismo fue desplazado hacia los márgenes de la ciencia económica, mientras que la economía del desarrollo prácticamente “desapareció”, o fue clasificada como un tema que recibiría una solución adecuada si se estudiaba con el enfoque microeconómico

(Bresser-Pereira, 2007; Fine 2007a, y 2007b). Tal como Ben Fine y otros lo han destacado, los rasgos generales del enfoque (análisis micro para cualquier tema, exigencia de un Estado mínimo y atención exclusiva al equilibrio general) resultaban tan extremos a la hora de ocuparse de las naciones pobres que fue imprescindible dar un paso atrás, impulsado y conducido principalmente por Joseph Stiglitz y otros colegas en el Banco Mundial; había que cambiar la perspectiva de la institución sobre los Estados en vías de desarrollo. A pesar de este giro, y si bien habían sobrevivido algunas de las ideas centrales de la economía del desarrollo, los actuales profesionales de la disciplina se revelan “incapaces en esencia para incorporar de manera satisfactoria en el conjunto las estructuras sociales e históricas, los procesos y los organismos que encierran las características y los determinantes clave del desarrollo; todos ellos temas centrales para la economía clásica del desarrollo y su predecesora, la política económica clásica” (Fine, 2007a, p. XVIII).

¿La Inversión Extranjera Directa como política de desarrollo?

En la práctica, estas disputas en el reino abstracto de la alta teoría han conducido a adoptar en América Latina un enfoque centrado en los “fundamentos del mercado”, en el que la intervención pública está limitada a mantener la estabilidad y el equilibrio fiscales, controlar la oferta monetaria y la inflación, desregular los mercados (en especial los laborales), ceñir al gobierno para que sólo ofrezca algunos subsidios (bien focalizados y limitados) a los económicamente marginados (la doctrina de los precios reales); pero más importante aún, se debe intentar reproducir las características de una economía abierta: acoger favorablemente productos extranjeros, IED y flujos de capital de portafolio de todo tipo; eliminar toda forma de control de capitales, facilitando su salida (o su fuga) y esforzarse por alcanzar un equilibrio en la balanza de pagos mediante la política monetaria y tipos de cambio flexibles, siempre apegados a los movimientos del mercado.

En varias ocasiones se afirmó que la disposición a suprimir legislaciones prohibitivas o estrategias que favorecieran la propiedad nacional o estatal en sectores considerados estratégicos de las economías latinoamericanas, tendría como resultado una avalancha de IED; ese punto constituía en sí mismo el elemento clave del nuevo modelo económico en lo que a desarrollo se refiere. Claramente, esta afirmación está vinculada a los supuestos relativos a la cantidad y a la calidad de la IED. No obstante, un país en vías de desarrollo no puede esperar, en promedio, un incremento mayor a 10% de la inversión si abriera todos sus mercados al capital extranjero. Además, la IED

adopta tres formas: *a*) compra de maquinaria, equipo, servicios (incluyendo asesoría técnica), infraestructura y propiedades; *b*) ganancias retenidas;* *c*) dentro de una empresa transnacional, préstamos de la oficina matriz a la subsidiaria. En el primer caso, la compra de propiedades y de servicios de asesoría no incrementa en nada la capacidad productiva de una nación. Si hablamos de adquisición de maquinaria, equipo e infraestructura destinados a actividades productivas, 25% o más de tales inversiones se emplea para hacerse de empresas nacionales ya existentes; por lo tanto, el aporte a las reservas de capital del país es nulo. Las ganancias retenidas pueden ser usadas, y a menudo lo son, para comprar activos en papel (bonos) como acciones; aquí también la aportación al nivel de capital es inexistente. Los préstamos al interior de las empresas no se pueden rastrear y el argumento de que esos fondos siempre se emplean como IED es simplemente insostenible. Así, el impacto *cuantitativo* y la trascendencia de la IED son reducidos, idea comúnmente aceptada. La política de un país sobre la cantidad deseada de inversión foránea no redoblará ni frustrará, necesariamente, el desarrollo.

Al analizar la *calidad* de la IED, es preciso tomar en cuenta otro aspecto del análisis económico contemporáneo: la teoría del crecimiento endógeno afirma que las externalidades de la IED son potencialmente muy grandes; la nueva maquinaria y equipo traerán aparejadas nuevas formas de aprendizaje y de capacitación laboral. Más aún, bajo el esquema de empresa conjunta (*joint-venture*), los socios extranjeros compartirán su avanzada tecnología así como sus capacidades de innovación; eventualmente, esas nuevas técnicas y formas intangibles de conocimiento se difundirán ampliamente a medida que los individuos abandonen las transnacionales para formar sus propios negocios o para buscar otro tipo de empleo. Todo eso acelerará el crecimiento económico al tiempo que las prácticas para mejorar la productividad se extenderán a toda la economía. A principios del siglo XXI todas esas hipótesis fueron evaluadas ampliamente, una y otra vez. Aunque en algunos círculos persiste cierto debate, las observaciones recientes de Gordon Hanson sobre la cuestión de los efectos *cualitativos* de la IED resumen lo que hasta ahora se sabe sobre la materia:

En tanto que economistas internacionales, ¿qué podemos decirles a quienes elaboran las políticas públicas en los países en desarrollo sobre cómo deberían tratar a las empresas multinacionales? A partir del trabajo empírico realizado

* *Retained earnings*, en el original. Con ese nombre se designa en contabilidad a la porción de las ganancias netas que la empresa retiene, en lugar de distribuirlas a sus dueños como dividendos. Los usos para ese dinero pueden variar: fondo de reserva, inversión en otros proyectos, etc. [N. del T.]

hasta hoy, la respuesta es, desafortunadamente, “no mucho”. La literatura apenas comienza a considerar en serio los diferentes temas, con su respectiva evidencia empírica, relacionados a los efectos de la IED en las compañías nacionales. [...] Dado que el campo se está desarrollando, es importante que los tomadores de decisiones se den cuenta de que no sabemos cómo las empresas [transnacionales] afectan sus economías. [...] No hay evidencia abundante de que la IED tenga efectos de “derrame” (*spillover*) positivos; los investigadores aún tienen que sacar a la luz argumentos empíricos de peso para apoyar (o justificar) el tipo de subsidios que muchos países han comenzado a otorgar a las compañías multinacionales (Hanson, 2005, p. 178).

Más allá de esas y otras cavilaciones sobre la IED, ¿qué dicen los tomadores de decisiones latinoamericanos y sus tutores en Washington sobre el crecimiento económico? El supuesto, a veces explícito, es que si los fundamentos de la microeconomía son sólidos, el crecimiento *tendría* que producirse. Sin embargo, eso simple y sencillamente no ha sucedido para nada. El deplorable registro de crecimiento de América Latina entre 1981 y 2002, comparado con las tasas de crecimiento alcanzadas entre 1930 y 1980 por el modelo ISI (“agotado”, según una opinión ampliamente aceptada), constituiría un punto de referencia significativo para la hoy desechada economía clásica del desarrollo, mas no así para la nueva economía del desarrollo. Como se afirmó líneas arriba, el modelo económico más reciente sostiene que si se cumplen las condiciones fundamentales del mercado y de la microeconomía, por principio se alcanzaría el pleno empleo; el crecimiento se volvería una función del grado en que los “agentes” racionales decidieran ahorrar, prestar e invertir, y de la magnitud en que la nueva inversión produjera cambios cualitativos en las prácticas y procesos, laborales y gerenciales, causantes de los incrementos de la productividad. *Condicionar y facilitar el crecimiento, e incluso darle prioridad*, no califica como una política económica “sólida”; efectivamente, entre los conceptos económicos (en esencia estáticos, condicionados por el equilibrio general y de sustento únicamente teórico) de la dominante corriente neoclásica-neoliberal, crecimiento y desarrollo han “desaparecido” (o los han hecho “desaparecer”). Guiada por la teoría de las ventajas comparativas, esa escuela de pensamiento sugiere que los agentes racionales gravitarán hacia un nivel indeterminado de apertura, aunque con toda seguridad elevado y óptimo, en el que *si* hay crecimiento, éste será resultado de las nuevas eficiencias ligadas a la mayor especialización alcanzada mediante las exportaciones.

Según el Consenso de Washington, ¿qué deberían exportar las naciones en vías de desarrollo? Durante el gobierno de George H. Bush (1989-1993), mientras Estados Unidos experimentaba una viva competencia de las ma-

nufacturas japonesas y buscaba edificar como contrapeso lo que después sería el TLCAN, algunos asesores del presidente propugnaron por una política industrial expansiva que incrementara las capacidades de la industria estadounidense y evitara así la importación de artículos electrónicos de alta tecnología. Un famoso comentario de la época, cuyo fondo podría resumir el modelo económico adoptado en América Latina, ofrecía la siguiente respuesta: “poco importa si lo que produces son papas o microchips”.*

Los primeros economistas del desarrollo habrían considerado como absurdo ese comentario; prácticamente todos los que se dedicaban a ese campo creían que el único camino para conseguir mejores niveles de vida era transitar de productos agrícolas tradicionales de subsistencia a manufacturas, idea articulada en el famoso modelo de Lewis en los años cincuenta. Ése es el proceso que todas las naciones industrializadas siguieron en el pasado para alcanzar sus niveles de desarrollo. En el análisis que hizo Arthur Lewis (Premio Nobel de Economía en 1979), parte del ascenso de las manufacturas se explicaría por la demanda de naciones desarrolladas por un nivel alto y creciente de exportaciones de productos manufacturados, intensivos en mano de obra y de baja tecnología. Por los mismos años en que Lewis formulaba su modelo de desarrollo, el economista holandés Johannes Verdoorn emprendía pruebas empíricas que demostraban que el crecimiento de la productividad estaba relacionado, sobre todo y de manera estrecha, con la producción manufacturera. Nicholas Kaldor utilizó ese descubrimiento en 1966 para formular argumentos teóricos a favor de darle prioridad a las manufacturas, visto que producían importantes efectos de aprendizaje y otras externalidades, incluyendo altos niveles de innovación, algo que no se observaba en la expansión de la agricultura, la minería y otros servicios. Todos esos elementos constituyeron de alguna manera un antecedente que, junto a los crecientes pedidos de productos manufacturados (terminados e intermedios) dirigidos a los países en vías de desarrollo, resultado a su vez del establecimiento en los años ochenta del sistema de producción y comercio propios de la globalización, llevaron a pensar lo siguiente: un mayor número de zonas procesadoras de exportaciones y de cadenas transnacionales de bienes primarios dentro de sistemas de producción globalmente integrados sería determinante, pues las naciones en vías de desarrollo exitosas se especializarían en productos manufacturados de exportación.

Para quienes diseñaban políticas públicas, tanto en los países en desarrollo como en las instituciones financieras internacionales, y siguiendo

* Al traducir la frase original al español se pierde el juego de palabras inicial. Por ello la reproducimos aquí: “It doesn’t matter whether you produce chips or microchips”. [N. del T.]

el enfoque de los fundamentos micro y de mercado, lo que exportara una nación era completamente inconsecuente, ya fuera petróleo, bienes primarios “blandos” como la soya, bienes primarios “duros” como el cobre, productos manufacturados intensivos en recursos como el cemento o productos manufacturados intensivos en mano de obra. A tono con las ideas de los primeros economistas del desarrollo y de sus críticos, una hipótesis de este artículo es que *lo que* una nación exporta tiene una importancia considerable a la hora de determinar los potenciales retornos sociales (o los efectos en el desarrollo) de tal o cual monto de las exportaciones.¹ Tal conjetura se analiza en el contexto de la recién manifiesta y muy fuerte tendencia a la alza de los precios de los bienes primarios. En general, ese fenómeno se asocia a los altos niveles de demanda registrados por el rápido crecimiento de las economías china e india (entre las dos suman casi un tercio de la población mundial), lo que también ha llevado a muchos a afirmar que la presente expansión de los precios es estructural y no cíclica.² América Latina está montada en ese auge: sus términos de intercambio han mejorado sensiblemente y ha experimentado un giro radical (positivo) en las tasas de crecimiento, sobre todo si se comparan con las observadas en el

¹ No obstante, hay numerosos estudios que demuestran que *aquello* que una nación produce o exporta es importante (alta tecnología *versus* bienes primarios, o *versus* productos manufacturados hechos a partir de bienes primarios). Más aún, las investigaciones más recientes prueban que si un país desarrollado y otro en vías de desarrollo exportan exactamente la misma categoría de bienes, el efecto en términos del valor unitario (valor de las exportaciones / volumen de las exportaciones) es muy diferente (Machinea y Vera, 2007b). Una explicación para esa variación es la “diferenciación vertical”, según la cual las naciones desarrolladas utilizan frecuentemente sus avanzadas capacidades tecnológicas para agregar valor a las manufacturas elaboradas a partir de bienes primarios e incrementar así el precio de sus productos en relación al de los países en vías de desarrollo (Machinea y Vera, 2007b, p. 8). Algunos exportadores latinoamericanos de bienes primarios tienen el potencial para duplicar el éxito de algunos países que dependen fuertemente de la especialización en productos primarios; no obstante, la única manera de conseguirlo sería mediante la intervención del Estado y programas derivados de alianzas entre el sector público y privado, diseñados y encaminados a producir transformaciones vía la diferenciación vertical en el sector de las manufacturas elaboradas con bienes primarios (Machinea y Vera, 2007b, p. 32).

² La prudencia está justificada en este punto: a principios de 2007 salió a la luz pública la información relativa a los descubrimientos chinos de vastas reservas minerales en Tíbet. Tales hallazgos han duplicado los recursos que tenía China en ese campo, condicionando así el crecimiento anunciado de la demanda de materias primas importadas; lo mismo podría suceder en otras áreas y extender su efecto en el tiempo. En este sentido, por ejemplo, las nuevas reservas minerales reportadas incluyen mil millones de toneladas de mineral ferroso, cuarenta millones de toneladas de cobre y una cantidad similar de plomo. De acuerdo al director del Servicio Geológico de China, la nueva fuente de materias primas “permitirá aliviar considerablemente el importante cuello de botella y las grandes restricciones que nuestro país enfrenta en relación a los recursos minerales” (Ramzy, 2007).

periodo 1981-2002. Así, la subida vertiginosa del valor de los bienes primarios representa una oportunidad inesperada para que la región se aleje de las fallidas políticas públicas del nuevo modelo económico (vigentes en esos mismos años de bajo crecimiento). La pregunta que emerge entonces es: ¿qué *pueden* hacer y qué *harán* las naciones latinoamericanas con esa oportunidad?

III. LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

Muchas razones dan cuenta del ascenso de la estrategia ISI en América Latina; entre las más importantes se halla la hipótesis de que los precios futuros de los bienes primarios estaban destinados a caer, mientras que las manufacturas importadas y los precios intermedios caerían, aumentarían o se mantendrían iguales, pero en cualquier caso lo harían a un ritmo más lento que el de las exportaciones de bienes primarios. Así, según las investigaciones de Raúl Prebisch y de Hans Singer a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta, se esperaba que los términos netos de intercambio comercial fueran adversos para la región (Cypher y Dietz, 2004, cap. 6; Toye, 2004). A pesar de que Prebisch y Singer fueron criticados acremente por sus análisis, y de que la primera incursión de Prebisch en el tema estuviera equivocada, en el campo de la economía del desarrollo pocas hipótesis de tan amplio alcance han recibido confirmación como ésta, estudio tras estudio. De hecho, la revisión más reciente que se hizo del ahora vasto abanico de investigaciones sobre los TNIC no deja duda alguna sobre el hecho de que los trabajos teóricos de Prebisch y Singer se verificaron una y otra vez durante los años noventa (Ocampo y Parra, 2007). Si en los años sucesivos a su formulación las conclusiones de la crítica de Prebisch y Singer sobre las relaciones comerciales y sus efectos fueron atacadas y malinterpretadas, se debió a una cantidad importante de argumentos superficiales que presentaban el enfoque de la CEPAL (y la ISI) como una aproximación despreciativa del mercado externo (Toye, 2004). A medida que los mercados mundiales para las exportaciones manufactureras de las naciones en desarrollo se abrían más y más a finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, se hacía más claro para Prebisch y Singer la posibilidad y la necesidad de ajustar el modelo ISI frente a la idea de explorar las posibilidades de exportar manufacturas simples pero intensivas en mano de obra (Toye, 2004). El obligado examen de la visión original de la CEPAL, según la cual la atención debía centrarse casi exclusivamente en estrategias para desarrollar el mercado interno, nunca recibió la consideración debida de quienes elaboraban las políticas públicas y las estrategias

de industrialización estatales en América Latina. En el subcontinente, la estrategia de desarrollo que era la ISI evolucionó de manera distinta a lo que pasó en los “tigres” asiáticos, países que adoptaron una estrategia *paralela*: por un lado, sustituyeron las importaciones mediante la creación de una base industrial nacional; *por otro*, alentaron de manera selectiva y por medios diversos la exportación de bienes manufacturados elaborados con tecnología cada vez más compleja.

Sin embargo, Singer comenzó a explorar la idea de que los TNIC fueran adversos también para las manufacturas simples intensivas en mano de obra; de ser cierta, la tendencia de la CEPAL de mantener su atención en el mercado interno estaría más justificada que de costumbre. Varios estudios han confirmado la segunda intuición de Singer, lo que le ha valido su incorporación a análisis recientes de las estrategias de desarrollo (Ocampo y Parra, 2007; Kaplinsky, 2006). La conjetura de Singer sobre los términos decrecientes de intercambio para las manufacturas se limitaba a *ciertos* bienes intensivos en mano de obra exportados por las naciones en vías de desarrollo; nunca habló de un fenómeno semejante para los productos manufacturados en general. La ausencia de barreras a la entrada y el bajo nivel de sofisticación tecnológica crearon las condiciones perfectas para tener todos los elementos de una falacia de composición sobre las exportaciones intensivas en mano de obra. A medida que más naciones entraban a esos mercados, los términos de intercambio comenzaron a caer a principios de los años ochenta, extendiéndose incluso hasta 2005 (Ocampo y Parra, 2007, p. 165). Estos hallazgos no exoneran necesariamente a quienes elaboraron las políticas públicas en América Latina durante la era de la ISI, pero sí muestran que la cuestión a resolver es mucho más compleja de como se suele plantear (p. ej., ¿exportar o concentrarse en el mercado doméstico?). De haber perseguido con energía la estrategia de exportar manufacturas intensivas en mano de obra, es muy probable que en el siglo XXI América Latina sufriera los efectos de encierro derivados de las inercias y condicionamientos que las decisiones del pasado crearían alrededor de las instituciones para alentar tales exportaciones. De hecho, esto es lo que pasó exactamente en México, uno de los países que ha recibido felicitaciones por su habilidad para destacar en el campo de las exportaciones de manufacturas (Delgado y Cypher, 2007). La opción del desarrollo no se ubica en la dicotomía manufacturas domésticas *versus* manufacturas de exportación, sino en fomentar capacidades propias en el cómo hacer las cosas (capacidad tecnológica) y en el porqué (capacidad de innovación). Tal como Graciela Moguillansky lo ha mostrado, *ése* es el talón de Aquiles de la política del desarrollo (Moguillansky, 2006).

Como se mencionó en la introducción, los TNIC han cambiado drásticamente desde hace poco tiempo (cuadro 1);³ lo irónico es que lo hayan hecho cuando la hipótesis original de Prebisch y Singer fue confirmada desde distintos frentes durante los años noventa y de que la elección de exportar bienes intensivos en mano de obra parezca conformarse con las expectativas de Singer, a pesar de ser en el fondo un ejemplo más de la asimetría del tipo Norte-Sur en las relaciones comerciales entre países céntricos y periféricos. ¿Qué debe hacerse, entonces, con el nuevo viraje? En el periodo de seis años que va de 2002 a 2007, los TNIC de Latinoamérica mejoraron 24% aproximadamente. Empero, algunos argumentan que si bien el indicador ha progresado, la región sufre aún adversidades si se la compara con el registrado en 1980 o antes.

CUADRO 1
Términos de intercambio para América Latina y el Caribe
(índice 2000 = 100)

<i>Año</i>	<i>TNIC</i>	<i>Año</i>	<i>TNIC</i>
1998	91.3	2003	98.6
1999	94.5	2004	103.7
2000	100	2005	108.8
2001	96.3	2006	115.2
2002	96.6	2007 ^e	119.8

Fuente: CEPAL, 2007, cuadro A-14; e = estimado.

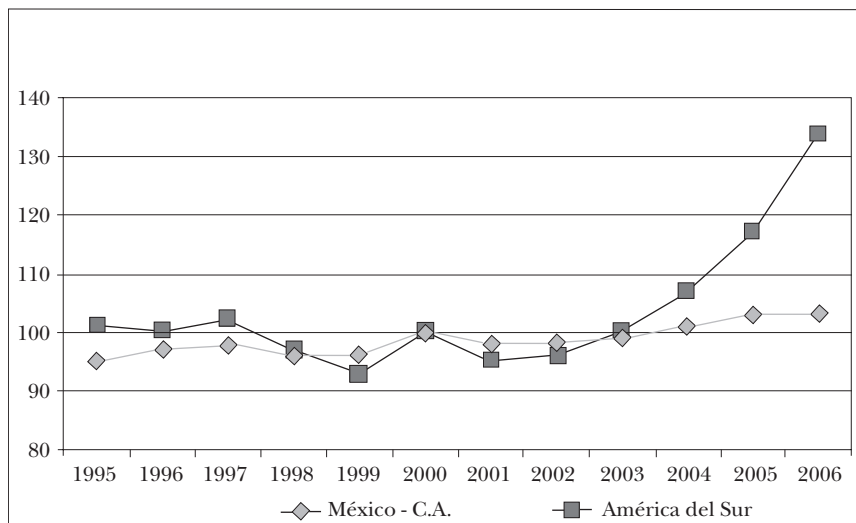
La gráfica 1 (p. 134) evidencia que los datos en el cuadro 1 deberían desagregarse; ni México, con todo el énfasis en las manufacturas poco o medianamente intensivas en tecnología, ni Centroamérica, atrapada por los bajos precios internacionales del café, han experimentado los efectos positivos del auge del valor de los bienes primarios.⁴ Si se excluyen esas dos

³ El índice de precios de los bienes primarios calculado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) muestra que a finales del primer trimestre de 2007, los precios se habían duplicado en comparación a 2000. El índice, obtenido al considerar la estructura de las exportaciones de los países en vías de desarrollo, refleja dos tendencias: el incremento en la cotización de los minerales, menas y metales (observable desde principios de la década); y, en menor medida, un aumento en el valor de los productos alimenticios y de las materias primas de origen agrícola (UNCTAD, 2007).

⁴ En 2007, la cotización del café era 39% superior a la registrada en el año 2000, pero 27% menor al nivel alcanzado en 1985 (UNCTAD, 2008).

regiones, los TNIC de Sudamérica se ubicaron en 2007 muy por encima de los niveles observados en 1980 (UNCTAD, 2007, p. 220).⁵ ¿Cuál debería ser el punto de referencia? ¿El año 2000, 1990, 1980 o algún periodo anterior? No hay una respuesta definitiva, pero se debe recordar que al usar 1980 como año de comparación se le da mucho material a cualquier observador escéptico de las tendencias recientes de los precios de los bienes primarios; además, es de recordar que, en general, ese año fue extremadamente favorable para Latinoamérica. Con todo, en el transcurso de 2004 los términos de intercambio para América del Sur excedieron el nivel de 1980.

GRÁFICA 1
Términos de intercambio en México y Centroamérica
(agregados) y América del Sur (2000 = 100)

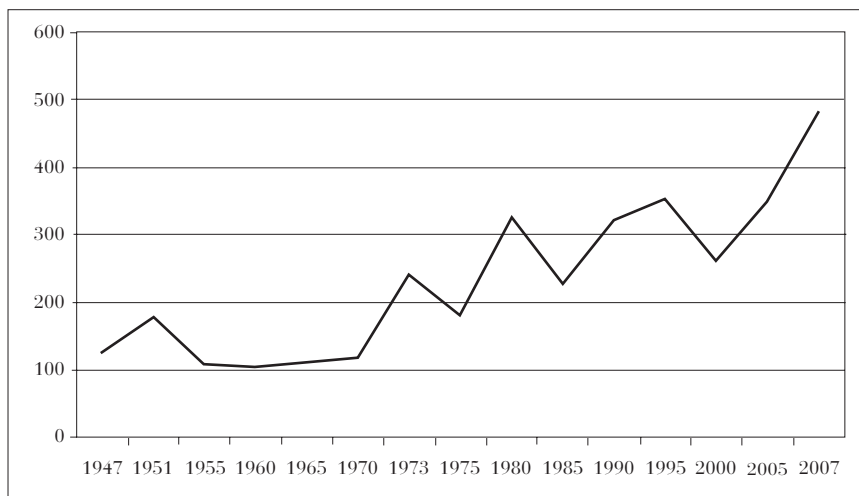


Fuente: UNCTAD, 2008, p. 214.

⁵ La gráfica muestra datos agregados, por lo que no se aprecia la reducción de los TNIC de Paraguay, Uruguay y Brasil. En el caso de los dos primeros, las consecuencias para América del Sur en tanto región son leves dada la población que habita en esos países; en cambio, Brasil sí es un valor atípico (*outlier*) significativo. No obstante, hay que destacar que esa nación tiene un bajo perfil como exportador —en 2006 sus exportaciones representaron apenas el 14.5% del PIB. Al igual que a Centroamérica, los bajos precios internacionales del café han perjudicado a Brasil, al igual que los del petróleo; sin embargo, el gran descubrimiento que hiciera en la materia a finales de 2007 le permitirá la explotación de reservas probadas más vastas que las de Canadá, abriendo la posibilidad de que el país amazónico alcance la condición de exportador tal vez ya para el 2010 (Barrionuevo, 2008).

Otro tema de discusión tiene que ver con la duración del movimiento actual de los TNIC: ¿estamos ante una tendencia cíclica o secular? Así como no es fácil dar con una solución a la cuestión del punto histórico de referencia ideal para calibrar los cambios de los términos de intercambio, tampoco es posible determinar la longevidad del presente auge. Hay evidencia muy sólida de que el margen de diferencia favorable a Sudamérica observado en sus exportaciones de bienes primarios es una función de la creciente demanda de China e India y, en mucho menor medida, de otras naciones asiáticas de rápido crecimiento (Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso, 2006; Gottschalk y Prates, 2006; Lederman, Olarreaga y Perry, 2007). Algunos autores destacan que la tasa promedio anual de crecimiento de las importaciones chinas en los años noventa fue de 16% anual (Blázquez-Lidoy, Rodríguez y Santiso, 2006). Es indudable que en algún momento el gigante asiático reducirá su tasa de inversión y cambiará la composición de su gasto, con lo que se reducirá la tasa de crecimiento de su demanda por bienes primarios. Que este hecho será compensado por una mayor demanda de la India o de otras naciones de la región es algo imposible de establecer por el momento. No debe olvidarse que en el ambiente flota también el peligro de que la oferta futura crezca más rápido que la demanda. Para los bienes primarios “blandos”, esta eventualidad es muy probable, tal vez inevitable, visto que las barreras a la entrada no son muchas y que las biotecnologías (de reciente y rápida incorporación) están impulsando los incrementos a la productividad en la producción de alimentos básicos. Para los bienes primarios “duros” como petróleo, gas y cierta variedad de minerales, es poco probable que en el corto plazo el crecimiento de la oferta sea un problema universal (asumiendo por el momento que no habrá en el mundo una importante o devastadora debacle económica). La razón de esto es que, a diferencia de la agricultura o de las manufacturas, aumentar la oferta es una decisión de todo o nada. Las inversiones son “grumosas” (desiguales, irregulares), no marginales ni continuas. Además, el tipo de inversiones necesarias para incrementar la capacidad productiva requiere desembolsos muy grandes de capital; si los hay, los retornos (ganancias) aparecen normalmente en el mediano o largo plazo. Mientras que la expansión de las habilidades productivas se da a un ritmo modesto, las empresas petroleras y mineras parecen más interesadas en fusiones y adquisiciones que están elevando el grado de concentración en la industria minera mundial (ONU, 2007, p. 45-46).

GRÁFICA 2
Precios de bienes primarios (selección),^a 1947-2007 (1967 = 100)



Fuente: Commodity Research Bureau, 2007.

^a Arpillera, cobre, algodón, piel, tela, colofonia, caucho, acero, sebo, estaño, lana, zinc.

Entre tanto, para algunos bienes primarios “blandos”, los precios se dispararon una vez más en 2007. La soya, por ejemplo, se cotizaba en 5.25 dólares el bushel (bu)* en enero de 2003, mientras que para julio de 2007 lo hacía a 8.40 dólares; todo ello ocurría cuando se pensaba que había alcanzado un precio pico en 2004. El interés suscitado recientemente por los biocombustibles ha provocado el encarecimiento de la caña de azúcar y del maíz. Mientras tanto, obedeciendo a tendencias más generales, los futuros del trigo pasaron de 2.48 dólares por bushel a finales de 1999, a 7.67 dólares a finales de agosto de 2007. A mediados de ese mismo año, los índices para materias primas y metales del Buró de Investigación sobre Bienes Primarios (Commodity Research Bureau) mostraban claramente que el alza de los precios hasta ese momento había sido muy fuerte, concordando con la tendencia observada entre 2002 y 2006, si no es que superándola (Commodity Research Bureau, 2007). El índice de metales se ubicó en 875 en

* El *bushel* es una unidad de medida de capacidad para mercancía sólida en los países anglosajones (su aproximación hispánica, dispar y ya en desuso, sería el *celemín*); sirve para granos, harinas y sustancias análogas. El valor de un bushel varía entre Estados Unidos y la Gran Bretaña. En el primer país, un bushel equivale a 35.238 litros. [N. del T.]

mayo de 2007 (1967 = 100), mientras que un indicador más representativo (el *raw industrial index*; véase gráfica 2 p. 136) alcanzó 480 (el mismo año base). Ambas marcas se ubican de manera dramática muy por encima de cualquier otro valor registrado desde 1947.

¿Cuán importante es que los términos de intercambio varíen? Eso depende de la proporción entre las exportaciones y el PIB, así como del grado de especialización en bienes primarios u otros bienes de exportación. De veinte países latinoamericanos analizados por la UNCTAD, en catorce los productos primarios dominaban el sector exportador (UNCTAD, 2005, p. 91). No obstante, la relación exportaciones/PIB varía mucho en algunos países, como Brasil, y eso que su propensión a exportar es baja. En cualquier momento en que los TNIC estén cambiando, será posible que algunas naciones experimenten el anverso de la tendencia general, como ha sido el caso de los exportadores de café en Centroamérica en años recientes. Intentar cuantificar el impacto de una mejora en los TNIC sobre el crecimiento económico resulta una tarea compleja. La UNCTAD realizó un estudio entre varios países, incluyendo doce latinoamericanos, cuyos resultados concluyeron que cambios en los términos de intercambio tienen un impacto particularmente fuerte para naciones exportadoras de petróleo, y altamente significativo para los Estados exportadores de materias primas no petroleras. Entre 1996 y 2004, los cambios en los TNIC provocaron variaciones en la tasa anual de crecimiento del PIB de más de cuatro por ciento; para los países exportadores de materias primas no petroleras, el monto de las variaciones superó 1.5% del PIB (UNCTAD, 2005, pp. 101-102).

Para medir el efecto de los términos de intercambio, es necesario obtener la diferencia absoluta entre la tasa de crecimiento del Ingreso Bruto Nacional y la del PIB. Para América Latina, los movimientos de los términos de intercambio en el periodo examinado fueron considerablemente menores al 24% de incremento registrado entre 2002 y 2007. Estos datos sugieren que si la tendencia de crecimiento subyacente en Sudamérica fuera de 3%, mejoras significativas en los términos de intercambio (cambios mayores a los conseguidos en el periodo 1996-2004) podrían propulsar el crecimiento a tasas de 5% anual o incluso un poco más. América Latina en su conjunto, incluyendo a México y a las débiles economías de Centroamérica, registró una tasa de crecimiento del PIB de solamente 2.6% anual entre 1996 y 2004 (CEPAL, 2007, cuadro A-1); en cambio, de 2003 a 2006, periodo en el que los TNIC se elevaron vertiginosamente, el PIB se incrementó a una tasa anual de 4.6%, esto es, 76% más alta que la del periodo anterior ya referido. Si nos concentramos en indicadores per cápita, más relevantes y significativos, el impacto de los términos de intercambio es proporcionalmente más

importante. Así, de 1998 a 2002 el ingreso per cápita cayó a una tasa promedio anual de 1%, mientras que entre 2003 y 2006 aumentó a un ritmo de 3.3% anual en toda la región (CEPAL, 2007, tabla A-1). Si bien no toda la variación se explica por mejoras en los términos de intercambio, las cifras y datos mostrados anteriormente parecen confirmar la intuición de que cambios en ese indicador son extremadamente importantes si se quiere abrir la posibilidad del desarrollo económico. Las secciones restantes del presente artículo analizarán las condiciones bajo las cuales esas oportunidades se pueden hacer realidad.

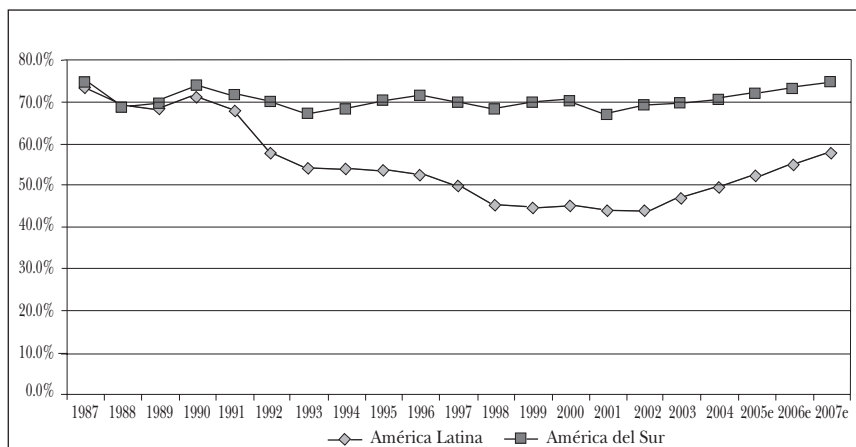
Pero antes de pasar a ese tema, vale la pena analizar otro asunto referente a los términos de intercambio: si resulta plausible contemplar la eventualidad de que en el mediano plazo el auge de los bienes primarios siga beneficiando a Sudamérica, ¿cuáles serían las implicaciones para la hipótesis Prebisch-Singer, tantas veces puesta a prueba? Tras un momento de reflexión, aparece ante nosotros la respuesta: aunque se trata de un fenómeno que ni de lejos podía preverse, de ninguna manera pone en duda la hipótesis Prebisch-Singer. El razonamiento es sencillo: ambos economistas pensaron sobre todo en el lado de la demanda (visto desde el Sur) de los TNC. Las preocupaciones más importantes eran la baja elasticidad ingreso de la demanda por productos primarios y las altas probabilidades de que se produjeran sustitutos sintéticos en un contexto de intercambios comerciales Norte-Sur entre países desarrollados y en vías de desarrollo. Por el contrario, y esto de acuerdo, entre otros, a los mismos analistas citados arriba, el auge actual de los precios de los bienes primarios se inserta en un esquema de intercambios Sur-Sur en el que presumiblemente la capacidad para maquinizar sustitutos sintéticos es más baja; ello ocurre debido a los niveles relativamente bajos de inversión en investigación y desarrollo y a las capacidades tecnológicas disponibles. Para intervalos de tiempo correspondientes al mediano plazo, parece ser que la elasticidad ingreso de la demanda (Ley de Engels) no tendría gran influencia, vistos los bajos niveles de ingreso per cápita, en especial en China e India. Un fuerte crecimiento económico es muy probable que genere más compras (netas) de bienes primarios, incluso si algunos segmentos de la población de altos ingresos serían cada vez más capaces de cambiar sus patrones de consumo hacia servicios y manufacturas intermedias o superiores. Además, la hipótesis Prebisch-Singer no afirma nada sobre el impacto de una inversión masiva e intensiva en recursos para construir infraestructura, en especial en el sector público. La explicación es que durante el siglo xx tal gasto no desembocó en un crecimiento económico de grado superlativo en las naciones más industrializadas. La conjetura sólo puede ser confirmada o rechazada en el contexto para la que fue formulada: el de las relaciones Norte-Sur, y no

para el marco de intercambios Sur-Sur como sucede ahora, situación sin paralelo en el periodo que asentó las bases para plantear la teoría.

III. PRIMARIZACIÓN

La gráfica 3 muestra el papel cada vez más importante de la producción de bienes primarios en América Latina (sobre todo en América del Sur). La expresión “Producción de Bienes Primarios + Manufacturas Basadas en Recursos Naturales” (PBP + MBRN) es la suma de dos de las cinco categorías básicas utilizadas por la CEPAL para clasificar las exportaciones de América Latina. El segundo término incluye artículos como cemento, vidrio, madera contrachapada y aceites vegetales, esto es, recursos naturales casi no procesados que la CEPAL combina con materias primas no procesadas del todo a fin de establecer el papel de los productos intensivos en bienes primarios en el sector exportador (CEPAL, 2006, apéndice estadístico: “División del comercio internacional e integración”).

GRÁFICA 3
PBP + MBRN / Exportaciones totales para América Latina*



Fuente: CEPAL, 2006, cuadro II-A.

* Excluyendo América Central y el Caribe.

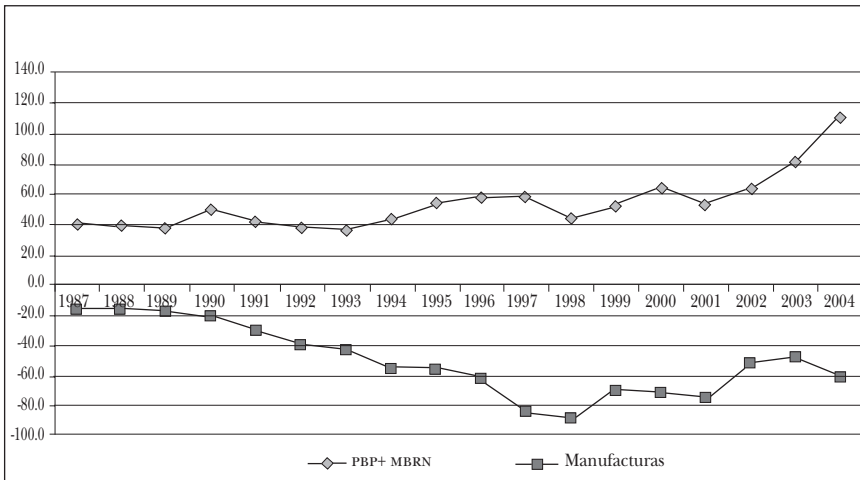
e = estimado (utilizando la tendencia de 2002 a 2004).

Exceptuando las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe, la gráfica 3 muestra que para América Latina en su conjunto, la relación $PBP + MBRN / \text{exportaciones}$ se venía deteriorando a un ritmo rápido hasta hace poco; esto ha sucedido casi en los mismos años en que ha estado vigente el nuevo modelo económico. Si en 1987 el nivel era de 73%, el incremento en las exportaciones de manufacturas (particularmente provenientes de México y América Central) produjo una precipitada caída en el componente $PBP + MBRN$ que se extendió hasta 2002, año en que la proporción registró un nivel de 44% de todas las exportaciones. El nivel estimado de la fórmula $PBP + MBRN$ para 2007 asciende a 57.5%; ello tomando en cuenta la tendencia observada entre 2002 y 2004 así como otros tres datos: la tendencia de los precios ya mencionada, elaborada por el Commodity Research Bureau hasta mayo de 2007; el incremento de 21% registrado en 2005 en el índice de precios de bienes básicos primarios calculado por la CEPAL; y el alza de 29% en un índice semejante computado por el Fondo Monetario Internacional. Aún más dramática resulta la tendencia para Sudamérica: el cociente cayó de 74.5% en 1987 a un nivel mínimo de 66.6% en 2001; a partir de entonces ha vuelto a subir, lo que permite estimar, de acuerdo a las tendencias registradas en varios indicadores, que alcanzará 74.3% en 2007. En resumen, América Latina sigue orientada de manera abrumadora hacia la producción de bienes primarios a pesar de recibir muchas señales y pruebas de que si se encauzaban las exportaciones hacia las manufacturas, el crecimiento sería más intenso en muchos rubros, además de generar mayores efectos de “derrame” tanto en el aprendizaje como en el desarrollo de tecnología.⁶ Al interpretarse la gráfica 3 es tremendamente importante recordar que los números están incompletos y que presentan un sesgo hacia la baja. Por ejemplo, se excluyen las exportaciones de hierro y acero, así como la producción de hierro en lingotes (hierro bruto, tal como sale de la mina), al igual que la de pieles y oro metálico (categorías 611, 671 y 971 del SITC). Todas las anteriores son categorías muy importantes dentro de las exportaciones latinoamericanas; por ejemplo, ante el aumento repentino de los precios del oro metálico, Perú exportó aproximadamente 2400 millones de dólares de la materia prima en 2004, seguido por muchas otras naciones de la región que también vendieron grandes cantidades (Gottschalk y Prattes, 2006, p. 3).

⁶ A menudo, este consejo iba implícito (incrustado) en los modelos endógenos de crecimiento ampliamente difundidos en los años ochenta y noventa; según ellos se presentarían retornos constantes o crecientes (efectos por externalidades) debido a los “derrames” propios de un nivel mayor de IED.

Otro asunto a considerar al interpretar el papel desempeñado en los últimos tiempos por la producción basada en recursos naturales en América Latina es el hecho de que las tres categorías restantes de exportaciones –manufacturas de baja, media y avanzada tecnología, respectivamente– generan un déficit en los términos de intercambio, tanto en conjunto como de manera individual. Por su parte, como era previsible, la categoría PBP + MBRN generó un superávit abultado. Si bien uno puede no sorprenderse ante el resultado y pensar que el margen positivo se utilizará para expandir las importaciones, las cuales darán paso después a retornos cuantiosos conforme la base industrial se transforme, el asunto merece mayor consideración, misma que se le dará en la siguiente sección. Mientras tanto, podemos dejar asentado que la alta propensión en América Latina a consumir manufacturas importadas, en particular las intermedias necesarias para operar la industria maquiladora en México y Centroamérica, junto con el sector de “maquilas disfrazadas”, basado en permisos temporales de importación (como en el masivo corredor automotriz México-Estados Unidos y su débil base de manufacturas diversificadas), ha puesto a todas esas naciones en una dinámica de exportaciones-que-financian-importaciones, lo cual provoca un déficit en el rubro “manufacturas” de la balanza de pagos (Delgado y Cypher, 2007).

GRÁFICA 4
Balanza comercial neta para América Latina y el Caribe
(miles de millones de dólares)



Fuente: CEPAL, 2006: cuadro II-1 A.

A pesar de la creciente y apabullante importancia de las exportaciones del tipo PBP + MBRN en términos del superávit comercial que provocan, hay varios argumentos bastante conocidos contra la dependencia hacia los recursos naturales; aquí sólo mencionaremos dos. Primero, el sector PBP + MBRN crea en general pocos empleos, en particular en la producción minera y petrolera si bien suelen ser trabajos bien pagados. Las actividades de PBP + MBRN suelen ser intensivas en capital y a menudo registran altos niveles de productividad laboral. Todas las naciones latinoamericanas enfrentan un serio “déficit de empleo”, que se define como la cantidad de trabajos formales creados *menos* el número de jóvenes que salen de la escuela para incorporarse al mercado laboral. En México, por ejemplo, ese rezago se ha acercado varias veces a un millón por año en lo que va del siglo, forzando a cerca de 500 000 personas a emigrar cada año. Segundo, es muy alta la presencia de compañías propiedad de extranjeros en áreas clave del sector PBP + MBRN. Por supuesto, hay algunas excepciones como la nacionalización de empresas productoras de ciertos bienes primarios en algunos países, o se da el hecho de que algunos grupos nacionales muy poderosos hayan conseguido reservar algunas actividades estratégicas para los intereses latinoamericanos, como la minería en México o los productos madereros en Chile. En cualquier caso, las consecuencias son muy importantes. En suma, muchos de los análisis sobre este punto pueden reducirse al hecho de que de ese sector se pueden obtener altos e inmoderados ingresos por concepto de renta de la tierra; el problema es que, tarde o temprano, esas entradas de dinero serán repatriadas bajo cualquier forma a las naciones más industrializadas. Si bien en la sección previa se hicieron algunos comentarios sobre el Ingreso Interno Bruto, es necesario hacer una distinción adicional en lo que respecta al Ingreso *Nacional* Bruto; la diferencia entre ambos son las utilidades repatriadas u otras transferencias relacionadas al sector PBP + MBRN. Esos dos puntos han llevado a muchos observadores a urgir a quienes elaboran las políticas públicas a diversificar la base de la producción; en algún momento de la historia el último argumento desembocó en los procesos de nacionalización. Así, es fácil entender por qué la nacionalización de las reservas de gas y petróleo vuelve a estar en la agenda de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador.

IV. RESPUESTAS AL AUGE DE LOS BIENES PRIMARIOS:
¿PRODUCCIÓN DE BÁSICOS O PRODUCCIÓN DE BIENES
PRIMARIOS COMO MECANISMO DE TRANSICIÓN?

El auge actual de los bienes primarios es una oportunidad que, puesta en perspectiva y asumiendo que se cumplirán todas las condiciones de equilibrio, supera por mucho las ganancias estimadas de un nuevo régimen de libre comercio. En efecto, según los cálculos de los modelos de equilibrio general computable, un acuerdo comercial enteramente renovado e implementado a cabalidad y con éxito produciría beneficios (acrecentar la eficiencia económica) una sola vez, equivalentes a incrementos anuales en el PIB de 1%, 2% o 3% por un periodo corto de tiempo, tal vez tres años (Cypher, 2005). Por sus efectos en los TNIC, una expansión de los bienes primarios podría ejercer un efecto más poderoso y duradero. Sin embargo, el asunto clave no es que el impacto de los términos de intercambio haya sido ampliamente ignorado por los teóricos del comercio, quienes además han exagerado mucho los *posibles* efectos de estática comparada a corto plazo de la apertura comercial. Para las naciones en vías de desarrollo, los asuntos importantes son: 1) la distribución de las ganancias provenientes de mejoras en los términos de intercambio; 2) la reacción ante la oportunidad creada por el auge de los bienes primarios para alterar la estructura de las naciones productoras de esos bienes.

La producción de bienes básicos

Algunas investigaciones recientes de la CEPAL muestran un interés particular del organismo en la teoría de los productos básicos.* Una de sus características es que le concede mayores posibilidades de éxito a la idea de que la producción intensiva en recursos naturales *puede* conducir al desarrollo económico, sugiriendo así una yuxtaposición positiva de relaciones generalmente concebidas como elementos opuestos en la tradición cepalina (Machinea y Vera, 2007a). Gerald Meier ha resumido la teoría de los productos básicos de la siguiente manera:

* *Staples theory*, en el original. Aunque como se indica posteriormente en el texto, el término *staple* designa un bien primario que domina las exportaciones de un país, hemos optado por mantener uno de los significados directos de la palabra, "alimento / producto básico". La expresión "teoría de los productos básicos" da cuenta del mismo fenómeno: una estrategia de desarrollo basada en la exportación de los distintos recursos naturales que posee un país y en la inversión en actividades relacionadas que aquéllos activan. Inicialmente se utilizó para explicar el desarrollo económico de Canadá. [N. del T.]

El término “staple” designa una materia prima o un bien primario intensivo en recursos naturales que ocupa una posición dominante en las exportaciones de un país. Estructuralmente es similar al enfoque “descarga de excedentes”* en la medida en que los recursos naturales “excedentarios” están ahí desde el principio y más adelante son exportados. [...] La teoría de los productos básicos postula que con el descubrimiento de una materia prima en el que el país tenga una ventaja comparativa, o con el aumento de la demanda por un recurso así, hay una expansión en la exportación de un bien primario basado en recursos naturales. A su vez, esto induce tasas de crecimiento más altas, tanto del ingreso per cápita como del agregado. Recursos que no habían sido descubiertos o utilizados previamente comienzan a emplearse, creándoles retornos, lo que es consistente con deshacerse de los excedentes mediante el comercio. Exportar un producto primario también tiene efectos en el resto de la economía, pues disminuye el subempleo o el desempleo, induce mayores tasas de ahorro e inversión internas, genera una afluencia de insumos de factores hacia el creciente sector exportador y establece vínculos con otros sectores de la economía. Aunque es una mayor demanda la que induce el aumento en las exportaciones, hay respuesta de la oferta dentro de la economía que incrementa la productividad de la economía exportadora en cuestión. [...] La teoría de los productos básicos guarda también alguna relación con el análisis de Rostow del sector líder o guía (Meier, 1988, p. 7).

La teoría de los productos básicos ha sido empleada para interpretar el desarrollo económico de muchas y exitosas economías basadas en recursos naturales, donde se incluyen Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Finlandia y Noruega. Por el contrario, la teoría se enfrenta a los muy difundidos hallazgos de Jeffrey D. Sachs y Andrew M. Warner, cuyos trabajos econométricos destacan los efectos de la “maldición de los recursos”, lo que los lleva a concluir que la producción intensiva en recursos naturales apunta hacia un pobre desempeño económico (Sachs y Warner, 2001). Por supuesto, ambos autores no se estaban concentrando en las antiguas economías dirigidas por colonos blancos del Imperio británico o en los países escandinavos; ambos con escasa mano de obra.

* *Vent-for-surplus*, en el original. Es una teoría que intenta explicar por qué las naciones exportan bienes y, por lo tanto, crean el comercio internacional. Las economías nacionales o locales son a menudo muy pequeñas para absorber todo el producto de sus mercados, lo que genera un excedente susceptible de ser enviado al exterior. En la época contemporánea designa la idea de que un país, especialmente en vías de desarrollo, podría ganar si exporta los productos de los factores que no serían empleados en absoluto si no hubiera comercio. La idea original de esta teoría sobre el comercio internacional se le atribuye a Adam Smith. [N. del T.]

La literatura relacionada con la teoría de los productos básicos está ligada también al concepto de la “trampa de los productos básicos”, que considera excesivo el que una nación ponga todo el énfasis en una sola materia prima o en un conjunto de bienes básicos. En lugar de forjar encadenamientos positivos hacia adelante, hacia atrás, de demanda final y horizontales con el resto de la economía, el gran sector exportador constituye un enclave dotado de pocos y anémicos efectos de eslabonamiento.⁷ Los efectos multiplicadores que repentinamente aumentan en los ingresos por exportaciones tienen lugar en el extranjero; hay poco aprendizaje y los efectos indirectos son mínimos o inexistentes. Aun con lo adversa que puede llegar a ser la estructura del sector exportador para las perspectivas de desarrollo de un país, una coalición de intereses poderosos —una élite rentista-monopolista-oligopólica respaldada a menudo por grupos dominantes dentro del sector estatal— sería capaz de perpetuar la estructura mediante un proceso de “camino de dependencia” (inercia y condicionamiento que las decisiones del pasado ejercen sobre las instituciones), originado por un efecto previo de “encierro” que institucionalizó el disfuncional *statu quo*. La hipótesis de la “trampa de los productos básicos” enfatiza la debilidad del Estado traducida en su incapacidad para organizar un proyecto alternativo de nación; el Estado no es más que un resultado secundario e indirecto

⁷ En trabajos publicados durante los años treinta y cuarenta, Harold Innis dio los primeros pasos en la teoría de los productos básicos y ofreció la primera conceptualización de los encadenamientos hacia atrás y de demanda final. Más adelante, Albert O. Hirschman recibió gran reconocimiento por el concepto de encadenamiento o eslabonamiento, si bien reconoció en todo momento su deuda con Innis. El trabajo de este último, junto con el de Mel Watkins, economista neoclásico más convencional y defensor de la “*staples theory*”, es más rico y amplio en su alcance teórico y en el detalle histórico que el de Hirschman. El punto central del economista alemán es que, a menudo, altos niveles de encadenamientos potenciales pueden o podrían *inducir* inversiones complementarias hacia arriba o hacia abajo (eslabonamientos hacia atrás o hacia adelante). A su vez, esto condujo a una profundización del capital, a avances en la productividad y a efectos de difusión que impulsan una economía hacia adelante al internalizar actividades de gran valor agregado que antes o se importaban (insumos, bienes de capital) o se llevaban a cabo fuera del país (refinación, procesamiento de productos básicos o producción de bienes finales intensivos en recursos naturales). Dada una distribución razonable y balanceada del ingreso, la expansión de la producción de bienes básicos (efectos de encadenamiento de demanda final o del consumidor) provocará un incremento de la inversión en producción de bienes de consumo. Al capturar parte de las altas rentas económicas basadas en recursos naturales, un Estado autónomo puede llegar a desarrollar encadenamientos fiscales que supondrían la creación de empresas estatales o “mixtas” y el desarrollo, por parte del Estado, de infraestructura vital; la consecuencia de esto sería una expansión en la producción de bienes primarios. En resumen, de llevarse a cabo correctamente, los distintos efectos de encadenamiento son la base para una estrategia viable de sustitución de importaciones, que eventualmente podría llevar a una economía más diversificada y provista de un sector manufacturero operable (Hirschman, 1977 y 1989).

de la producción de bienes primarios y sirve únicamente para mantener o expandir esa misma producción. Así, la porción de la renta económica que el Estado captura tiende a ser reinvertida en la construcción de infraestructura que facilita el aumento de la producción del (o de los) producto(s) primario(s). Mel Watkins y otros autores han puesto de relieve la debilidad de las actividades industriales, la incapacidad para diversificar la producción y el predominio del capital comercial en la producción de bienes primarios y en las actividades comerciales en Canadá (Watkins, 1977, p. 87-88). En esa visión es posible obtener un alto *crecimiento* económico, aunque condicionado por la demanda externa y susceptible del fenómeno que lleva de la sobreproducción global al colapso de los precios; con lo cual queda corto entonces en el objetivo de alcanzar el *desarrollo* guiado por las exportaciones.

Hay una limitación todavía más importante que se desprende de los elementos socioeconómicos típicos presentes en la estructura de la “trampa de los productos básicos” (al menos en América Latina): una distribución altamente desigual de la propiedad y el control de los recursos, lo que a su vez polariza la distribución del ingreso.⁸ Tradicionalmente asociada al modelo de una “economía de plantación” –de fácil adaptación a una estructura económica “dual” donde la minería funciona como enclave y donde hay excedentes de trabajo así como un comprador monopolista de trabajo que mantiene los niveles de salario cercanos al de subsistencia–, una alta y desigual distribución del ingreso mitiga las posibilidades de que haya efectos de “difusión”, los cuales inducen eslabonamientos de demanda final y un efecto de aceleración en los multiplicadores (Watkins, 1963, p. 151).

Por remota que parezca, tiene sus méritos la idea de que las naciones sudamericanas adopten algunas de las estrategias de política a patrones industriales y procesos de aprendizaje creados en naciones de recursos abundantes y colonos blancos o en Escandinavia. De tomarse en serio tal resolución, significaría un giro dramático para América del Sur al igual que para los economistas del desarrollo, quienes en general han ignorado la

⁸ En el caso clásico de productos básicos, productores independientes de esos bienes (como los granjeros de trigo canadienses) desempeñan un importante papel al ayudar a la creación de eslabonamientos industriales hacia atrás (equipo para las granjas), hacia adelante (molimiento de la harina) y de demanda final (vestido, alimento y bienes duraderos de consumo). Al mismo tiempo, los salarios en la industria permanecen en un nivel relativamente alto, lo que crea encadenamientos de demanda final, pues de otra manera los trabajadores abandonarían la fuerza laboral a un ritmo todavía mayor para convertirse en granjeros. Ninguno de estos mecanismos destinados a crear efectos de difusión a partir de la producción de bienes primarios suele asociarse con el sistema económico latinoamericano y con su estructura socioeconómica.

posibilidad de adoptar estrategias de desarrollo basadas en los recursos naturales o en la agricultura. No obstante, más extrema resulta aún la comparación de las estructuras de los sistemas nacionales de innovación entre América del Sur, las antiguas colonias pobladas por blancos y las naciones escandinavas. En el contexto de la teoría de los productos primarios, lo que suele describir mejor a Sudamérica no es la formación de círculos virtuosos descrita por Meier, sino la creación de círculos viciosos como lo establece la trampa de los productos básicos. Pasar de uno a otro implicaría masivas transformaciones institucionales y la incubación de eslabonamientos industriales hacia atrás, hacia adelante, de demanda final y horizontales con el sector de recursos; esto último se lograría mediante una política industrial nacional ágil, el desmantelamiento sistemático del Estado neoliberal y el incremento de la capacidad como nación para negociar (enfrentarse a las empresas transnacionales). Todos esos elementos en última instancia llevarían a nacionalizar, enteramente o en partes, la producción de bienes primarios clave (minería y petróleo). En resumen, seguir los conceptos de la teoría de los productos primarios exigiría un giro en el paradigma sobre el desarrollo en Sudamérica (Cypher, 2007).

La producción de bienes primarios como un mecanismo de transición

Si en el mejor de los casos el crecimiento guiado por los intercambios Sur-Sur durara otros cinco o diez años, Sudamérica tendría tiempo, aunque tal vez no suficiente, para emprender un movimiento de transición en el que tres cosas ocurrirían. Primera: el sector exportador basado en bienes primarios pasaría por una transformación estructural cuyo objetivo sería incrementar la participación nacional (en su contenido doméstico) tal como lo sugiere la teoría de los productos primarios. Segunda: buena parte del excedente generado por el auge de los precios de los bienes primarios sería reorientado hacia el sector manufacturero; en el contexto de un área comercial extendida como el Mercosur, eso se haría con el objetivo de utilizar las nuevas capacidades de producción para cubrir las necesidades tanto del mercado interno como del regional. El segundo movimiento requeriría el rápido ascenso y predominio de las nuevas políticas fiscales diseñadas para redistribuir las ganancias de los cambios en los términos de cambios mediante el pago de regalías, impuestos corporativos al ingreso, tarifas a las exportaciones y a las importaciones, entre otros medios. Como ya se mencionó, estos movimientos podrían extenderse hasta llegar a las nacionalizaciones, parciales o completas; el objetivo en cualquier caso sería hacerse de la mayor proporción posible de la renta de la tierra (renta ricardiana) derivada de la

producción de recursos.⁹ El tercer movimiento supondría una reducción razonable del ingreso y de la desigualdad en la distribución de la riqueza, que permitiría construir una demanda efectiva para el mercado interno, así como plantear el problema de la justicia económica.

Todo esos argumentos económicos contra la producción basada en productos primarios son tan conocidos como para intentar anclar una estrategia de desarrollo, total o parcialmente, en la producción de bienes intensivos en recursos naturales. Disfrutar de ventajas comparativas en el corto o mediano plazo debería sentar las bases para construir una economía diversificada que cuente con la capacidad tecnológica para crear y recrear nuevos nichos estratégicos. También se esperaría que reforzara la capacidad estatal hasta hacerla lo suficientemente sólida como para bloquear los efectos de encierro y los aspectos negativos de la dependencia institucional. En último análisis, una estrategia de transición semejante necesita basarse en la capacidad manufacturera nacional debido a que, según la Ley de Verdoon, el sector manufacturero es el que incluye más actividades asociadas a aumentos en la productividad. Mucho más que la producción de recursos, las manufacturas también presentan efectos de difusión importantes en términos de creación de empleos y de externalidades (aprendizaje y adaptación de la fuerza laboral).¹⁰

⁹ En Canadá, en particular en el periodo 1946-1990, el Estado emprendió un esfuerzo consciente para diversificar la producción industrial, al mismo tiempo que implementaba una segunda estrategia, *estatal* también, para expandirse hacia nuevas áreas de recursos susceptibles de tener un impacto fuerte y extendido en la economía. Ese doble movimiento tenía una intención dual: por una parte, capturar los productos indirectos en términos de los eslabonamientos hacia atrás, hacia adelante, de demanda final y horizontales; por otra, romper con el proceso de dependencia institucional (que se alimenta a sí mismo) y con los efectos de “encierro” que en años recientes han condicionado a menudo a las economías de productos primarios (Wellstead, 2007, p. 17).

¹⁰ Un elemento central de la estrategia de transición sería una “política industrial” no muy distinta a la empleada en Japón y con posterioridad en otras naciones asiáticas durante el siglo xx. Tal política estaría cimentada en una base amplia y comprensiva que profundizaría y extendería la reestructuración industrial, en comparación a lo conseguido en el mismo terreno por las políticas de la ISI en el periodo 1930-1980. Dicha política de transición compartiría muy pocos elementos con un conjunto de acciones que muchos han calificado, erróneamente, como constituyentes de una “política industrial”. Entre estas últimas encontramos las modestas intervenciones de algunas políticas como aquellas que promueven un mayor nivel de IED (Moreno-Brid y Paunovic, 2007), o políticas de promoción de exportaciones permitidas incluso bajo los preceptos del Consenso de Washington (Schrank y Kurtz, 2006). Tal como se la concibe aquí, la política de transición va más allá de conceder máxima prioridad a ciertas industrias clave –acción que a menudo constituye la definición aceptada de política industrial– y se vincularía a la creación o avance de un sistema nacional de innovación, de normatividad federal, de mejoramiento de las políticas públicas (Petrobelli y Rabellotti, 2006), de ventajas comparativas dinámicas y mucho más. Tal como lo ha señalado Wilson Peres, la exis-

V. ¿DE VUELTA AL SIGLO XIX?

Es común encontrar como periodización del siglo XIX latinoamericano los años transcurridos entre 1850 y 1913, periodo marcado por numerosos acontecimientos históricos relevantes: 1) El pleno desarrollo de las capacidades en competitividad industrial de Inglaterra, lo que condujo a la estabilización, y en ocasiones caída, de los precios de las manufacturas destinadas a la exportación rumbo a América Latina. 2) Una rápida mejora en los servicios de transportación por tren y barco, al igual que en los procesos laborales en puntos clave de embarque, lo que provocó una caída de los costos de transportación de casi 50% hacia y desde el subcontinente. 3) La llegada de la segunda revolución industrial (o tecnológica) que cubrió buena parte de la Europa continental, Estados Unidos y, en menor medida, las regiones del Imperio británico donde había colonos blancos, arrastrando a todos a un vertiginoso proceso de industrialización intensivo en capital y en recursos naturales. América Latina fue un beneficiario destacado de ese proceso que parecía crear una demanda inagotable de minerales, alimentos básicos y productos intermedios intensivos en recursos naturales. A pesar del dramático colapso de la producción de guano en Perú, de caucho en el Amazonas y de los precios del café en Brasil, la tendencia general observada para los precios de los productos primarios fue a la alza o de estabilización, al tiempo que los volúmenes de producción explotaban: entre 1877 y 1900, el valor de las exportaciones de México se incrementó casi 100%, el de Chile 146% y el de Argentina 417% (Cortés Conde, 1992, p. 164). 4) Otros acontecimientos relevantes: la lenta transición de la hegemonía británica a la estadounidense, traducida y registrada en numerosos indicadores que incluyen tendencias comerciales, flujos financieros y, de manera especial, inversión extranjera directa, campo en el que los estadounidenses ya contaban para 1913 con un sólido margen de ventaja. 5) El ascenso en la década de 1870 del “capitalismo monopolista”, segunda etapa de ese sistema económico (la primera había sido la del “capitalismo competitivo”), primero en Alemania y Estados Unidos para después extenderse al resto de Europa, mientras que los ingleses se aferraban al capitalismo competitivo en lo que a la producción se refiere al tiempo que se orientaban hacia las actividades financieras como medio para prolongar el declive de su posición hegemónica. La hipótesis Prebisch-Singer revelaría la importancia de la nueva etapa del capitalismo: las naciones más desarrolladas se convirtieron en “establecedoras de precios” debido a su

tencia en grado suficiente de capacidad estatal es un prerrequisito para que haya una política industrial (Peres, 2005).

poder monopolista u oligopólico, mientras que los países de la periferia se volvieron “aceptadores de precios”, entrampados en una red mundial de competidores, donde todos contendían por una porción del mercado.

Durante el siglo XIX se crearon las condiciones para un auge en el crecimiento de las exportaciones, el cual se mantuvo al abrigo de la amenaza que representaba la caída de los TNIC; esto ocurrió al menos hasta 1870, año en que la hipótesis Prebisch-Singer ubica el inicio de un declive secular en los términos de intercambio. E incluso entonces algunos países sortearon esa situación con muy buenos TNIC, en particular Uruguay y Argentina, hasta los albores de la Primera Guerra Mundial. Empero, tal como lo demuestra detalladamente el estudio clásico de Victor Bulmer-Thomas sobre el periodo, el aumento de las exportaciones no condujo a un crecimiento guiado por éstas (Bulmer-Thomas, 1994). El investigador inglés sostiene que el crecimiento del sector exportador rara vez se hacía acompañar por una reacción de magnitud importante de la producción en el sector no exportador. El autor de *La historia económica de América Latina desde la independencia* creó un modelo simple para hacer evidente cuán rápido tendrían que crecer las exportaciones para dejar atrás el sopor general del sector no exportador y de esa manera arrastrar a toda la economía a tasas de crecimiento que igualarían las alcanzadas por la economía estadounidense en el siglo XIX (Bulmer-Thomas, 1994, pp. 46-149). La clave del modelo reside en dos factores: 1) la tasa real de crecimiento de las exportaciones, que era una función de la creciente capacidad de absorción de las naciones más industrializadas; y 2) la tasa real de crecimiento del sector no exportador, que dependía de instituciones ineptas o bastante disfuncionales —alguna de ellas parte del legado del capitalismo hispánico tal como lo diseñó el neofeudal Imperio español, posteriormente modificado (para mal) por la élite agro-minera y exportadora que se hizo del control de las economías y del marco de elaboración de políticas públicas de las recién creadas repúblicas latinoamericanas (Burns, 1980, pp. 132-154; Loveman, 2001, pp. 75-79, 83-93). Para cualquier periodo de tiempo que se escoja del siglo XIX, sólo Argentina y, en mucha menor medida, Chile fueron capaces de empatar la tasa de crecimiento de Estados Unidos; para Bulmer-Thomas eso les permitió alcanzar el *crecimiento guiado por las exportaciones*. Rara vez se le nota o se le comprende, pero la diferencia entre exportaciones crecientes y *crecimiento guiado por las exportaciones* es importante. El hecho de que ni el caso argentino ni el chileno tuvieran éxito en mantenerse en el tiempo conduce a un tercer elemento de distinción: *desarrollo guiado por exportaciones*. Aunque el análisis de alguno de esos casos rebasa el alcance del presente artículo, consideramos importante anotar que Aníbal Pinto, uno de los colaboradores más cercanos de Raúl Prebisch, escribió un análisis ya clásico

sobre la relación entre el fragmentado estado chileno y la élite exportadora agrominera en el periodo en el que los hacedores de políticas públicas dentro del Estado intentaban desafiar la dependencia institucional de la economía chilena, durante el auge de la producción de nitrato a finales del siglo XIX (Pinto, 1962). La idea de los funcionarios estatales era capturar la mayor proporción posible de la renta de la tierra derivada del incremento súbito y espectacular de las minas de nitrato; asimismo, se buscaba invertir más de ese excedente en infraestructura productiva y actividades industriales que diversificarían la economía, a la vez que se buscarían efectos beneficiosos, tales como el proveer a las regiones donde se encontraba el nitrato de combustibles y productos alimenticios chilenos con el fin de sustituir los productos importados. Con semejantes ideas de transformación, al Estado se le percibió como una afrenta para el grupo dominante, el cual había construido una relación asimétrica, aunque mutuamente lucrativa, con los fuertes intereses británicos que dominaban la industria del nitrato y sus componentes asociados, esto es, productos intermedios, capacidad financiera, técnica y de embarque, entre otros. En un brusco cambio de manos del poder (por un golpe militar), el gobierno se deshizo de las ideas desarrollistas formuladas y defendidas por los hacedores de las políticas nacionales; tal condición se extendió desde ese momento hasta algún punto de la década de 1930, cuando se implementaron los conceptos de la estrategia de ISI de manera sostenida y a escala nacional.

Entre tanto, como lo ha anotado Bulmer-Thomas, la distancia entre el crecimiento del sector exportador y la relativa atrofia del sector no exportador, esfera en la que se encontraba entre 70 y 90% de los latinoamericanos, llegó a ser extrema (sobre todo si se considera la magnitud de la rama exportadora. Así, durante la dictadura de Porfirio Díaz en México a finales del siglo XIX, la actividad exportadora se expandió de manera impresionante, al contrario de las actividades no exportadoras en las que el nivel del ingreso per cápita no varió, incluso tal vez haya caído, lo que habría contribuido a preparar las condiciones para la Revolución mexicana de principios del siglo XX. A todo lo largo del tiempo que duró el auge, aparte de un efímero gobierno en Chile, ningún grupo con el más mínimo poder político cuestionó el destino de América Latina; la "ley" de las ventajas comparativas le funcionó de maravilla a la élite agrominera exportadora. Como si se tratara de la gravedad, resultaba imposible cuestionar las "leyes" de la economía, y menos aquella que le asignaba a Latinoamérica su lugar "natural" en la economía internacional. Se pensaba que rebelarse contra esas fuerzas "naturales" era infructuoso, sobre todo en Chile; era imprescindible detener cualquier intento por alterar el orden "natural" de las cosas, supuesta-

mente en nombre del bien común o al menos del beneficio de la élite nacional y de sus socios extranjeros.

En los cinco años que ha durado el *boom* actual de los productos primarios en América Latina (2003-2007), las reacciones y respuestas de los tomadores de decisiones parecen hacerse eco de las observadas en el siglo XIX. Bloquear estrategias alternativas descansa en buena medida en la aceptada, acrítica y muy difundida creencia de que el modelo de ISI estaba “agotado” para 1980. El interés en la política industrial es escaso, aunque es la clave del éxito de las economías asiáticas y recientemente de China. Lo paradójico es que el disgusto con los resultados del modelo neoliberal ya es también un lugar común (salvo en Chile). Parece que no hay intenciones de emprender esfuerzos auténticos y serios para usar el auge de los productos primarios como instrumento para llevar a cabo una transformación como la esbozada anteriormente. En el mejor de los casos, algunos países, de manera especial Chile, han constituido fondos de ahorro social para guardar algunos de los excedentes obtenidos de los bienes primarios y así enfrentar en mejores condiciones caídas futuras de la demanda. No obstante, todos esos programas son muy pequeños, de alcance reducido –posiblemente la única excepción a eso sea un fondo chileno constituido irónicamente con recursos de la empresa estatal de cobre, Codelco (Jiménez y Tromben, 2006, pp. 74-83). Venezuela está usando buena parte de los excedentes de la renta de la tierra obtenidos por PDVSA, la compañía petrolera nacionalizada, para proveer de recursos a los muy necesitados programas sociales. Menos clara resulta la visión que sobre el desarrollo tienen los funcionarios que diseñan las políticas públicas en Venezuela. Es el caso clásico de la “maldición de los recursos”, pues Venezuela tiene una nueva oportunidad para diversificar su producción de base, pero son pocas las propuestas presentadas. No parece haber iniciativas serias que se concentren en el talón de Aquiles de Latinoamérica: el lamentable nivel de formación de científicos e ingenieros, la casi inexistente inversión en tecnologías de proceso, en lugar de gastar ese dinero en burocracia o *marketing*. Salvo el caso de Brasil, el gasto en inversión y desarrollo para obtener adelantos en el área de tecnología aplicada es trivial comparado con los niveles observados en los países asiáticos de rápido crecimiento económico.

Algunos observadores han comentado que el auge de los productos primarios está teniendo el efecto de un aumento importante en los niveles de inversión. Si se toma como base 100 el año 2000, se observa que las exportaciones se ubicaron en 138 en 2006, mientras que la expansión de la formación de capital fijo se quedó rezagada en 129 (CEPAL, 2007, cuadro A-5). La tasa de crecimiento de la inversión fue superior al ritmo de crecimiento de la oferta (120 en 2006); no obstante, los datos no ofrecen una visión más

profunda que dé cuenta de los destinos de ese capital fijo. Ante la extrema desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina, la probabilidad de que la formación de capital se presente en áreas donde más se la necesita, por efecto de infraestructura, inversión pública en escuelas y capacitación para los maestros, desarrollo tecnológico, plantas avanzadas y equipo, es baja. En su lugar, si se hiciera una división cualitativa, cualquier categoría de artículos de lujo (casas, hoteles, centros comerciales) parece un destino más probable para buena parte de esa "inversión". No cabe duda de que en Chile, Colombia y Venezuela, países con las tasas de crecimiento en inversión más altas de la región, la construcción es un tema capital. Para América Latina en su conjunto, el porcentaje del PIB destinado a la formación bruta de capital fijo se ubicó en 20% en 2006, mejor que el 18% registrado en 1990, por ejemplo, pero desalentadoramente inferior al 27.6% alcanzado en 1980 bajo el régimen de ISI (CEPAL, 1997, cuadro A-4). El incremento vertiginoso de los precios de los productos primarios ha creado un problema de absorción para los ahorros nacionales; cerca de 1.5% del PIB que se ahorra es enviado al exterior, en lugar de que se lo considere como inversión (CEPAL, 2007, cuadro A-8). Los problemas de absorción parecen haberse extendido por todas partes, vistos los niveles masivos de reservas en moneda extranjera acumuladas en la región. De 2002 a 2006 los fondos han aumentado, aproximadamente, de 165 000 millones de dólares a 321 000 millones (CEPAL, 2007, cuadro A-1). Es posible detectar el mismo problema hasta en los niveles de análisis más bajos: en Perú, un reportero visitó hace algún tiempo varios pueblitos ubicados en los Andes a los que el Banco Mundial les había dado una fracción de los excedentes producto del auge de los bienes primarios, en el marco del programa de la institución para la descentralización y el "apoderamiento". Salvo en un caso, el reportero descubrió que las localidades no le habían dado un uso inteligente a los recursos recibidos. En su lugar, se repararon campos deportivos y se construyeron monumentos y estadios de fútbol, mientras que 30% de los inesperados 800 millones de dólares descansaban tranquilamente en cuentas bancarias dado que los líderes regionales no tenían idea de cómo gastar los fondos (Moffit, 2006, pp. 1-2).

Una forma de dinamizar el sector no exportador es alcanzando elevadas tasas de crecimiento de la demanda interna. Sin embargo, el que buena parte de los imprevistos recursos vaya a parar a los estratos superiores de ingreso no hace más que elevar la elasticidad de ingreso de la demanda por importaciones en América Latina a mediano plazo: si en 1983 el indicador se ubicó en 1.2, en 2003 lo hizo en 2.6, ambas cifras medidas en términos de promedios móviles de los veinte años previos al cálculo (Machinea y Vera, 2007a, p. 356). La mayor elasticidad de ingreso de la demanda por

importaciones también es un reflejo del modelo de “maquilización” implementado ampliamente en América Central y crucial en México. Tal fórmula requiere para su existencia de masivos insumos, dado que no hay en el terreno ninguna política industrial que aliente o estimule relaciones consecuentes con los proveedores locales, ni tampoco una política de desarrollo que se traduzca en más leyes nacionales de fomento. Así, mientras una parte del dinero se utiliza para adquirir los insumos estrictamente necesarios y el resto vuela fuera de la región para pagar compras de artículos de lujo, paseos y propiedades en conocidos enclaves latinoamericanos como San Antonio, Miami y La Jolla, no queda prácticamente nada para la inversión del gobierno.

Aún menos dinero queda para los trabajadores del sector formal. A pesar del auge de los bienes primarios y del alza en el ingreso per cápita promedio, los empleados en el sector formal no han recibido ningún beneficio. Un índice de los salarios reales promedio no ajustado por el peso relativo en el sector formal para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú, Uruguay y Venezuela ofrece resultados desalentadores: si se toma como base el año 2000, los datos de la CEPAL arrojan un crecimiento acumulado de los salarios promedio de 0.46% para 2006 (CEPAL, 2007, p. cuadro A-28). En una palabra, los trabajadores han recibido “nada” del *boom* de los bienes primarios. Sin embargo, los resultados son aún peores si se usa un índice *ajustado* pues los trabajadores de Brasil han sufrido una merma en sus salarios de 12%.

Finalmente, es necesario anotar que en medio del alza de los precios de los productos primarios, las transferencias netas de recursos (entradas netas de capital menos el pago neto de intereses, utilidades repartidas y uso neto del financiamiento otorgado por el Fondo Monetario Internacional [FMI]) se han movido regularmente de un nivel positivo de 29 000 millones de dólares en 1998 a -41 000 millones en 2002 y a -88 000 millones en 2006 (CEPAL, 2006, cuadro A-15).¹¹ Tal como lo demuestran los datos sobre la industria minera y otras actividades primarias de extracción, la mayor parte del aumento repentino en los fondos que abandonan los países, especialmente Chile, se relaciona con la casi inexistencia de un régimen impositivo para la producción de bienes primarios “duros” en el Cono Sur. Por otro

¹¹ Tal vez el caso más dramático de transferencias hacia el exterior se encuentra en los cálculos de Orlando Caputo y Graciela Galarce relacionados al sorprendente incremento en la importancia del papel desempeñado por las empresas mineras de cobre propiedad de extranjeros (no estatales) en Chile: en 2006 la cifra oficial de crecimiento del PIB fue de 4%. No obstante, el ajuste en las transferencias por 25 000 millones de dólares, principalmente por concepto de ingresos netos de las compañías mineras, derivó en una tasa de crecimiento *negativa* del Producto Nacional Bruto del orden de 3.3% (Caputo y Galarce, 2007).

lado, los datos relativos a los flujos de capital de largo plazo ofrecen un resultado interesante y en apariencia paradójico: en América Latina, la inversión extranjera directa *neta* ha caído de un elevado nivel de 81 000 millones en 1999 a tan sólo 32 000 millones en 2006 (CEPAL, 2007, cuadro A-1). En 2006, los “grupos” fueron responsables de haber sacado al extranjero aproximadamente 40 000 millones de dólares que habían llegado en forma de IED, revelando así el hecho de que la actual estructura económica es incapaz, en un grado considerable, de absorber las utilidades acumuladas por las empresas nacionales.

En los análisis que dan cuenta de manera convencional del desempeño económico en América Latina, suele omitirse la mayor parte de los factores, relaciones y resultados antes mencionados. En lugar de ello, es más probable que uno encuentre datos como que el crecimiento económico es muy alto (5.6% en 2006), que la región presenta un balance comercial *positivo* en su cuenta corriente (47 000 millones de dólares en 2006), que el crecimiento de las exportaciones es robusto (18% más en 2006) y que la proporción de la deuda externa en relación al PIB ha caído de 41% en 1999 a 22% en 2006. Desde luego, todos estos datos y tendencias son importantes, pero no están contextualizados, sobre todo en relación con el amplio marco de análisis que es el proceso de primarización.

VI. CONCLUSIÓN

No es la primera vez que América Latina se halla en una encrucijada. Desde la década de 1980, a buena parte de la región, entiéndase Sudamérica, se le ha visto como una víctima de la depredación del Consenso de Washington, apoyada de manera entusiasta las más de las veces por la élite empresarial y la clase política. Salvo algunos casos, como el muy notorio de México, América Latina está ahora ante una oportunidad histórica. En general, el legado o dependencia institucional del neoliberalismo ha inhibido a los estados de la región a asir ese momento oportuno; objetivamente ahí está, existe. En el plano de la subjetividad, o en el ámbito de la estructura socioeconómica, lo que está dilatando el cambio en un escenario de escasez de tiempo es la falta de voluntad política y de visión, aunada a una estrecha red de intereses ligada al *statu quo*. Con todo, la velocidad del cambio se ha acelerado en los últimos años, y aun en los meses recientes. América Latina está ideando iniciativas autónomas de políticas públicas; el dinamismo más intenso viene de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. Si bien este movimiento contiene en sí el potencial para plantear y discutir una gran cantidad de temas cruciales que atañen a variadas franjas de la población

latinoamericana, hay muy pocos signos de que los cambios fundamentales en la estructura de la economía de productos primarios estén al alcance de la mano. La inmensa mayoría de los cambios han llegado con vacilación, aplastante y desalentadoramente casi siempre en el área de los programas sociales. Por más bienvenidos que estos sean para el bienestar de vastas franjas de la población, es fundamental que los cambios vayan más allá de las transferencias; se necesitan transformaciones que produzcan resultados a largo plazo. Desde ahora se pueden dar pasos firmes y bien pensados para alterar la distribución actual de la renta de la tierra, así como la de otros recursos adicionales no programados producto del aumento, siempre temporal, de los TNIC. Lo mismo pudo haberse dicho, y debió haberse dicho, sobre el siglo XIX.

En la sección anterior esbozamos tres posibles resultados que vale la pena recordar: *a)* diversificación en el marco de una estructura social de acumulación ligada a la exportación de productos primarios; *b)* una política de transformación que nos regresaría a una versión de la política industrial mucho más dinámica que la ISI, aunque comparta algunas de sus visiones, como la de darle mayor prioridad al mercado interno o la de hacer de las manufacturas la actividad central; y *c)* un regreso al modelo de crecimiento de las exportaciones, imperante en el siglo XIX, que acabaría por no alcanzar ni el *crecimiento* guiado por las exportaciones ni el *desarrollo* guiado por las exportaciones. La lenta y discordante reacción ante el auge de los productos primarios en un periodo de ya casi cinco años hace pensar que de los tres escenarios, el último es el que tiene más posibilidades de ocurrir. En algunos países, particularmente en Chile, el camino a tomar ya estaba decidido desde antes: la élite empresarial y económica de ese país sabe todo lo que hay que saber acerca de los TNIC y de todos los contratiempos y fallas que pueden presentarse en la producción de bienes primarios. No obstante, la alternativa de esperar todavía una década o más para que los precios de los minerales vuelvan a subir, o la de adoptar una estrategia de industrialización en la que se vean obligados a discutir y a negociar con una fuerza laboral organizada sobre la distribución del ingreso, no son opciones en lo absoluto para ese grupo. Sus integrantes se sienten orgullosos de haber ayudado a detener a los sindicatos y sus aliados en los años setenta, así como de haberle dado la espalda masivamente a la reforma agraria. Si los términos de intercambio llegaran a caer de manera precipitada habrían acumulado suficientes ganancias en la era actual para esperar cómodamente la siguiente alza en los precios de los productos primarios. Algo muy similar puede decirse del extenso sector minero en México, generalmente en manos del Estado. En su mayor parte, la élite chilena no está demasiado involucrada en el sector minero, ni como propietarios ni como produc-

tores; sus intereses están ligados al sector metalúrgico vía la banca y otras actividades propias de la esfera financiera, y a otras actividades lucrativas (embarque y venta al menudeo) vía los efectos multiplicadores generados por el auge de las exportaciones de metales. En otras naciones como Argentina, las contradicciones entre los intereses de las grandes masas y los del sector minero, o los del sector de bienes primarios “suaves”, pueden dar un giro radicalmente distinto; Argentina tiene una especie de Estado central o nacional débil. Los presidentes Carlos Menem y Eduardo Frei aprobaron en la década de los años noventa legislaciones sobre el sector minero que en esencia crearon un tercer Estado independiente a lo largo de ambos lados de los Andes. Sin embargo, en Argentina al menos se les dio a las provincias amplia libertad para abrir sus tierras a las empresas transnacionales; muchos de sus ingresos están ligados ahora al dinero que reciben de esas corporaciones y de sus actividades. Una división similar del poder existe en Brasil entre el Estado central y las provincias. Además de la voluntad, ese tipo de fragmentación del poder es otro factor que atenúa los efectos de la nueva legislación sobre la captura de la renta de la tierra, normatividad que cada vez cambia con mayor rapidez y cubre más terreno.

No obstante, hacerse de las rentas de la tierra y seguir adelante con otras políticas a pesar de un nuevo régimen de negociación y nacionalización es sólo el primer paso; el siguiente sería realizar la difícil y compleja tarea de instituir una nueva política industrial centrada en el mercado interno, en especial los regionales; un espacio donde es más probable encontrar estabilidad a largo plazo y crecimiento. Este último punto nunca había resultado tan importante como ahora que cada vez más se confirma la segunda gran hipótesis de Singer: las exportaciones manufactureras intensivas en mano de obra provenientes del Sur enfrentan términos de intercambio decrecientes en relación a las importaciones de bienes de tecnología intermedia y avanzada provenientes de las naciones más industrializadas y de algunos países periféricos de Asia. En ese proceso, el tiempo es de la mayor importancia dado que el auge producido por China e India en la fabricación de productos intensivos en recursos naturales se debilitará, ya sea porque el crecimiento de la demanda decaerá, ya porque las condiciones para ofrecer se volverán adversas (exceso de oferta), o por ambas. No es posible saber cuánto tiempo pasará antes de que esos procesos inviertan el presente auge de los bienes primarios. Muchos estudiosos del tema han querido ver el nuevo papel de China como un asunto estructural más que cíclico; el problema es que eso sólo sirve para extender el marco temporal un poco más. La velocidad también es crucial, al igual que el juicio y la voluntad. Además, deben considerarse las restricciones externas ejercidas por las instituciones financieras internacionales junto con sus patrocinadores más

prominentes y sus beneficiarios. Tales organizaciones están muy satisfechas con buena parte del *statu quo* (ligado a la primarización) dado que en su manera de ver las cosas, como ya se apuntó en el artículo, aquél refleja el orden “natural” de las cosas. En este sentido pareciera que la situación ha cambiado muy poco desde que en 1853 el gobierno chileno trajo a su país al economista francés Jean Gustave Courcelle-Seneuil para enseñar las virtudes del libre comercio sin restricción alguna. El autor de *Protection et libre échange* (1879) transmitió sus ideas en la Universidad de Chile a estudiantes que se convertirían después en hacedores clave de políticas públicas, tarea en la que abogaban por un *laissez faire* tanto en el comercio como en las políticas de inversión, bajo el argumento de que tales políticas aseguraban resultados tan eficientes como mutuamente ventajosos. A diferencia de lo sucedido en la década de 1980, varios de los Courcelle-Seneuil de nuestros días ya no son invitados ni recibidos con bombo y platillo en distintos rincones de Latinoamérica para impartir sus visionarias enseñanzas. En su lugar, Joseph Stiglitz es quien hace los recorridos, aunque su mensaje sea mucho menos amenazador para el Consenso de Washington y las élites políticas y económicas latinoamericanas (Fine, 2007a y 2007b).

La CEPAL afirmó recientemente que las economías de América Latina se han dividido según tres patrones de acumulación: preeminencia del sector servicios en el Caribe, del sector de bienes primarios en Sudamérica y de la actividad maquiladora en México y Centroamérica. Dejando a un lado las economías del Caribe, la situación en América Central y México se ajusta casi perfectamente a la hipótesis central de este artículo. Considerado el productor más importante de maquilas y de exportaciones “disfrazadas” de maquilas, a México se le suele ver como la gran excepción latinoamericana, como el único Estado capaz de producir manufacturas de intermedia y alta tecnología a un ritmo cada vez mayor. Sin embargo, vistos de más cerca, tanto México como América Central resultan ser parte del nuevo (o renovado) proceso de primarización. Lo que ambas unidades económicas exportan es el ensamblaje de productos prediseñados que son etiquetados como de tecnología intermedia o avanzada. En otras palabras, las dos regiones están atrapadas en un proceso de *subprimarización*: en lugar de exportar productos nacionales tales como vino, piel, hierro bruto, plomo o cobre, la elección primera va hacia la exportación de mano de obra barata por vía de los productos manufacturados (Delgado Cypher y, 2007). Exportar fuerza de trabajo barata, sin experiencia y poco capacitada es un retroceso que lleva a un ámbito aún más elemental que al que conduce la producción basada en recursos naturales. Todo parece apuntar a que el valor agregado para la economía nacional por la industria maquiladora es inferior al que producen las exportaciones basadas en bienes primarios; de

ahí el término de *suprimarización*. Es necesario agregar que la exportación posible menos procesada son los emigrantes. Con toda seguridad no es un accidente que la gran mayoría de las personas que se ven forzadas a salir de América Latina provengan de las naciones más vinculadas a la actividad manufacturera. Si quieren mantener su ventaja comparativa, las naciones maquiladoras deben ofrecer bajos salarios; de hecho, mientras más bajos, mejor. Pero otro fenómeno sucede al mismo tiempo: si la industria maquiladora adopta una estrategia de bajos salarios, crecen los incentivos para emigrar. Así, se va configurando un círculo vicioso más ligado al proceso de primarización.

Tal como se afirmó al principio del texto, hay un grupo pequeño de investigaciones de alto nivel sobre el tema del predominio de los bienes primarios en América Latina; a lo largo del artículo mencionamos y discutimos parcialmente buena parte de ellas. No obstante, si se quiere una comprensión total del alcance y profundidad del proceso de primarización, aún quedan por emprender casos de estudio más detallados y recopilaciones de datos y relaciones empíricas que revelen las causas e implicaciones de mayor alcance del proceso bajo todas sus formas. Limitamos el objetivo de este artículo a hacer avanzar la línea de análisis adoptada tanto como fuera posible dada la escasez general de materiales disponibles actualmente. Más aún, limitaciones en el espacio nos han obligado a omitir muchos detalles que, creemos, habrían fortalecido la línea principal de análisis. En conclusión, el objetivo del presente escrito es servir como respuesta inicial a un tema vasto e intrigante de complejos antecedentes históricos y, a pesar de ello, de trayectorias desconocidas; aquí discutimos tres de ellas en función de los resultados que podrían arrojar. Desafortunadamente, del trío, el regreso al siglo XIX parece ser la más plausible dadas las limitaciones y obstáculos actuales de la estructura latinoamericana. Un cuarto de siglo de políticas nihilistas bajo el Consenso de Washington ha creado un nuevo sendero de dependencia institucional, acentuado por las relaciones entre el poder político y el económico, las cuales se han visto reforzadas aún más por el auge actual de los bienes primarios.

Traducción de FÉLIX G. MOSTAJO

BIBLIOGRAFÍA

- Barrionuevo, Alexei (2008), "Hot Prospect for Oil's Big League", *The New York Times*, 11 de enero de 2008, C1, C4.
- Blázquez-Lidoy, Jorge, Javier Roríguez y Javier Santiso (2006), "¿Ángel o demonio? Los efectos del comercio Chino", *Revista de la CEPAL*, núm. 90, pp. 17-43.
- Bresser-Pereira, Luz Carlos (2007), "Method and Passion in Celso Furtado", en Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo (eds.), *Ideas, Políticas and Economic Development in the Americas*, Londres, Routledge, pp. 9-30.
- Bulmer-Thomas, Victor (1994), *The Economic History of Latin America Since Independence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Burns, E. Bradford (1980), *The Poverty of Progress*, Berkeley, University of California Press.
- Caputo, Orlando y Graciela Galarce (2007), "PNB de Chile decreció 3,1% en 2006 debido a desnacionalización del cobre", *El Mostrador*, 27 de marzo de 2007, en http://www.elmostrador.cl/modulos/noticias/constructor/detalle_noticia.asp?id_noticia=213489
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2007), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2006-2007*, Santiago, CEPAL.
- (2006), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2006-2007*, Santiago, CEPAL.
- (1997), *Economic Survey of Latin America and the Caribbean 1996-1997*, Santiago, CEPAL.
- Commodity Research Bureau (2007), *CRB Sub-Index: Metals, Raw Industrials*, 20 de junio, en <http://www.crbtrader.com>
- (2007), *CRB Raw Industrials Sub-Index*, 20 de junio, disponible en <http://www.crbtrader.com>
- Cortés Conde, Roberto (1992), "Export-Led Growth in Latin America: 1870-1930", *Journal of Latin American Studies*, vol. 24 (Quincentenary Supplement), pp. 163-179.
- Cumberland, Charles (1968), *Mexico: The Struggle for Modernity*, Austin, University of Texas Press.
- Cypher, James (1989), "The Debt Crisis as Opportunity", *Latin American Perspectives*, vol. 16, núm. 1, pp. 52-78.
- (2005), "Efectos del TLCAN en México: una interpretación", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XI, núm. 12, pp. 1-16.
- (2007), "Shifting Developmental Paradigms in Latin America: Is Neoliberalism History?", en Esteban Pérez y Matías Vernengo (eds.), *Ideas, Políticas and Economic Development in the Americas*, Londres, Routledge, pp. 31-61.
- Cypher, James y James Dietz (2004), *The Process of Economic Development*, Londres, Routledge.
- Delgado Wise, Raúl y James Cypher (2007), "The Strategic Role of Mexican Labor Under NAFTA: Critical Perspectives on Current Economic Integration", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 610, pp. 120-142.

- Fernández Jilberto, Alex y Barbara Hogenboom (2007), "Latin American Conglomerates in the Neoliberal Era", en Alex Fernández Jilberto y Barbara Hogenboom (eds.), *Big Business and Economic Development*, Londres, Routledge, pp. 135-166.
- Fine, Ben (2007a), "Introduction: The Economics of Development and the Development of Economics", en K. S. Jomo y Ben Fine (eds.), *The New Development Economics*, Londres, Zed, pp. xv-xxi.
- (2007b), "The New Development Economics", en K. S. Jomo y Ben Fine (eds.), *The New Development Economics*, Londres, Zed, pp. 1-20.
- Gottschalk, Ricardo y Daniela Prates (2006), "East Asia's Growing Demand for Primary Commodities-Macroeconomic Challenges for Latin America", *G-24 Discussion Paper*, núm. 39, pp. 1-32.
- Hanson, Gordon H. (2005), "Comment", en Moran, Graham y Blomström (eds.), *Does Foreign Direct Investment Promote Development?*, Washington D. C., Institute for International Economics/Center for Global Development, pp. 175-178.
- Hirschman, Albert (1977), "A Generalized Linkage Approach to Development with Special Reference to Staples", en Manning Nash (ed.), *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert Hoselitz*, Chicago, The University of Chicago Press, pp. 67-98.
- (1989), "Linkages", en John Eatwell *et al.*, *The New Palgrave: Economic Development*, Nueva York, Norton, pp. 210-221.
- Huneeus, C. (2001), *El Régimen de Pinochet*, Santiago, Editorial Sudamericana.
- Jiménez, Juan Pablo y Varinia Tromben (2006), "Fiscal Policy and the Commodities Boom", *Revista de la CEPAL*, núm. 90, pp. 59-83.
- Kaldor, Nicholas (1966), *Causes of the Slow Rate of Economic Growth in the United Kingdom*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kaplinsky, Raphael (2006), "Revisiting the Revisited Terms of Trade", *World Development*, vol. 34, núm. 6, pp. 981-995.
- Keremitsis, Dawn (1973), *La industria textil mexicana en el siglo XIX*, México, SEP-Setentas.
- Lederman, Daniel, Marcelo Olarreaga y Guillermo Perry (2007a), "Latin America's Response to the Growth of China and India", *Vox*, 8 de agosto, pp. 1-5, en <http://www.voxeu/index.php?=node/455>.
- (2007b), "Latin America and the Asian Giants", *Center for Economic Policy Research Policy Insight*, núm. 10, pp. 1-11.
- Loveman, Brian (2001), *Chile: The Legacy of Hispanic Capitalism*, Oxford, Oxford University Press.
- Machinea, José y Cecilia Vera (2007a), "Inserción internacional y políticas de desarrollo productivo", en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del Desarrollo en América Latina*, Santiago, CEPAL, capítulo X.
- (2007b), "Diferenciación por calidad de bienes con base primaria y de baja tecnología: ¿una ventana de oportunidades para América Latina?", *Serie 19: Informes y estudios especiales*, Santiago, CEPAL, pp. 1-43.
- Meier, Gerald (1988), "Theoretical Issues Concerning the History of International Trade and Economic Development", *Stanford Research Paper*, núm. 92, en <http://gsbapps.stanford.edu/researchpapers/library/RP992.pdf>

- Moguillansky, Graciela (2006), "Innovation, the Missing Link in Latin America", *Journal of Economic Issues*, vol. XI, núm. 2, pp. 343-357.
- Moreno-Brid, Juan Carlos e Igor Panovic (2007), "'Industrial Policies' of the Left-of-Center Governments in Latin America", trabajo presentado en *Left Turn? Political Parties, Insurgent Movements and Policies in Latin America*, University of British Columbia, Vancouver (Canadá), 27-30 de mayo, en http://weblogs.elearning.ubc.ca/leftturns/Microsoft%20Word%20Igor_Paunovic_Paper.pdf
- Ocampo, José Antonio y María Ángela Parra (2007), "The Continuing Relevance of the Terms of Trade and Industrialization Debates", en Esteban Pérez Caldentey y Matías Vernengo (eds.), *Ideas, Policies and Economic Development in the Americas*, Londres, Routledge, pp. 157-182.
- ONU [Organización de las Naciones Unidas] (2007), *World Economic Situation and Prospect (Update as of Mid-2007)*, Ginebra, ONU.
- Petrobelli, Carlo y Roberta Rabelotti (2006), *Upgrading to Compete*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peres, Wilson (2005), *El (lento) retorno de la políticas industriales en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL, pp. 1-37 (Series Desarrollo Productivo, 166).
- Pinto, Anibal (1962), *Chile: un caso de desarrollo frustrado*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Ramzy, Austin (2007), "How to Strip Mine Shangri-La", *Time Magazine*, 22 de febrero de 2007, en <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1592687,00.html>
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (2001), "Natural resources and economic development: The Curse of Natural Resources", *European Economic Review*, vol. 45, núm. 4-6, pp. 827-838.
- Schrank, Andrew y Marcus Kurtz (2006), "Credit Where Credit is Due: Open Economy Industrial Policy and Export Diversification", *Politics and Society*, vol. 33, núm. 4, pp. 671-702.
- Toye, John (2004), *The UN and Global Political Economy*, Bloomington, Indiana University Press.
- UNCTAD [Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo] (2007), *Handbook of International Statistics, 2006-2007*, Ginebra, ONU, en <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=8626&intItemID=1397&lang=1>
- (2005), *World Development Report, 2005*, Ginebra, ONU.
- (2008), *Handbook of Statistics*, Ginebra, ONU.
- Watkins, Mel (1977), "The Staples Theory Revisited", *Journal of Canadian Studies*, vol. 12, pp. 83-95.
- (1963), "A Staple Theory of Economic Growth", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, núm. 2, pp. 141-158.
- Wellstead, Adam (2007), "The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective", *Canadian Political Science Review*, vol. 1, núm. 1, pp. 8-25.