

El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina

José Antonio Ocampo

Traductor: Jessica Mc Lauchlan



Edición electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/poldev/2509>

ISBN: 978-2-940600-02-01

ISSN: 1663-9391

Editor

Institut de hautes études internationales et du développement

Este documento es traído a usted por Université de Genève / Graduate Institute / Bibliothèque de Genève



Referencia electrónica

José Antonio Ocampo, « El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina », *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement* [En línea], 9 | 2017, Publicado el 16 febrero 2018, consultado el 05 noviembre 2019. URL : <http://journals.openedition.org/poldev/2509> ; DOI : 10.4000/poldev.2509

Este documento fue generado automáticamente el 5 noviembre 2019.

Creative Commons Attribution-NonCommercial 3.0 Unported License.

El desarrollo liderado por los productos básicos en América Latina

José Antonio Ocampo

Traducción : Jessica Mc Lauchlan

1. Introducción

- 1 Los productos básicos¹ han estado en el centro del desarrollo económico de América Latina. Hasta la década de 1920 fueron el principal motor del crecimiento económico moderno y continuaron representando una inmensa proporción de las exportaciones hasta la década de 1960. La diversificación de las exportaciones que tuvo lugar desde entonces, y que se aceleró con las reformas de mercado de fines del siglo XX, no reemplazó por completo este patrón de especialización, salvo en algunos países. El reciente auge de precios de los productos básicos, que empezó entre 2003 y 2004 y duró una década, generó lo que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha llamado una «re-primarización», entendida como una renovada y creciente participación de los recursos naturales en las exportaciones. Debido a esto, el colapso del auge o «superciclo» de dichos precios ha generado importantes retos macroeconómicos en los últimos años, especialmente en América del Sur.
- 2 El vínculo entre la dependencia de productos básicos y el desarrollo ha sido tema de intenso debate en América Latina y en la literatura sobre desarrollo económico en general. En particular, se ha analizado si un desarrollo liderado por dichos productos básicos tiene la capacidad de generar un crecimiento económico dinámico y, a ese respecto, si dicho desarrollo beneficia o perjudica el de las manufacturas y los servicios modernos. También se relaciona con la manera de manejar los retos macroeconómicos asociados con las fluctuaciones en los precios de tales productos, incluidos los efectos de la dependencia de los gobiernos respecto de los ingresos fiscales provenientes de los sectores primarios y las ganancias de las empresas estatales activas en tales sectores (generalmente, petróleo y minerales). Las ventajas y desventajas de los productos básicos desde una perspectiva de desarrollo se vinculan, a su vez, con la dinámica de los

precios reales de dichos productos (en relación con las manufacturas), los cuales no solo experimentan una fuerte volatilidad sino también, de acuerdo con la hipótesis Prebisch-Singer, una tendencia adversa de largo plazo, un tema también de intenso debate.

- 3 El presente capítulo analiza estos temas desde la perspectiva de América Latina. Se divide en cinco secciones, la primera de las cuales es esta Introducción. La segunda presenta una mirada histórica de la evolución de la dependencia de productos básicos en la región. La tercera analiza la dinámica de los precios de dichos productos. La cuarta revisa el debate sobre los efectos macroeconómicos de la dependencia de los recursos naturales en América Latina. La última presenta unas breves conclusiones.

2. Los patrones cambiantes de la dependencia de productos básicos

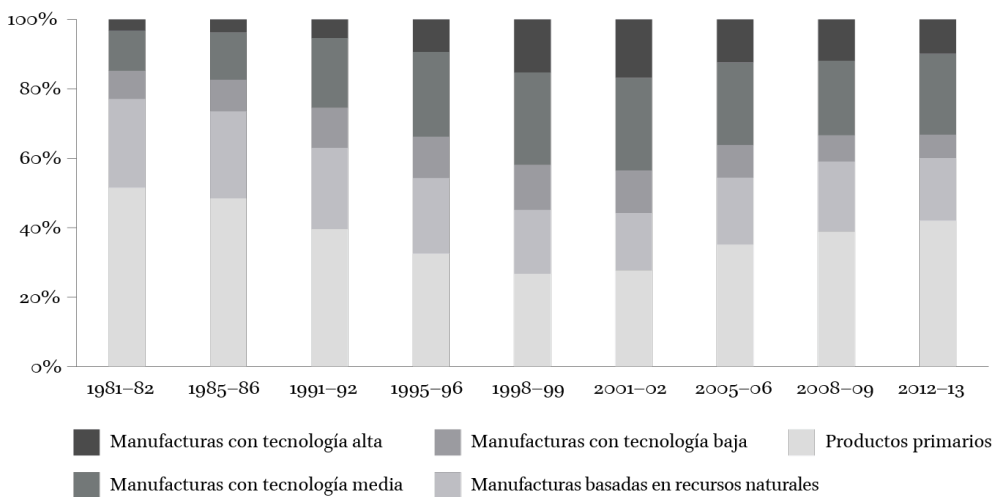
- 4 La dependencia de productos básicos ha sido un rasgo esencial en la integración de América Latina a la economía mundial desde la época colonial. Cuando el desarrollo económico moderno despegó, se asoció con la expansión de las exportaciones de dichos productos a fines del siglo XIX y comienzos del XX, que llegó a su fin por las crisis internacionales generadas por las dos guerras mundiales y la Gran Depresión de la década de 1930². El colapso de los mercados de productos básicos que acompañó a este proceso llevó a la región a una nueva etapa de desarrollo, caracterizada por Cárdenas et al. (2000) y Bértola y Ocampo (2013) como una «industrialización dirigida por el Estado», un término que capta mejor la nueva fase que el término tradicional de «industrialización por sustitución de importaciones», ya que involucró mucho más que la sustitución de importaciones.
- 5 Sin embargo, el papel de los productos básicos nunca fue totalmente reemplazado, ya que continuaron representando la mayor proporción de las exportaciones y el proceso de industrialización continuó dependiendo fuertemente de las divisas generadas por estos sectores. Además, la industrialización de las economías pequeñas fue limitada y la diversificación de sus exportaciones desde la década de 1950 se centró esencialmente en nuevos productos básicos. El descubrimiento de nuevos recursos naturales tuvo efectos similares en las economías más grandes, sobre todo los importantes descubrimientos de petróleo en México en la década de 1970. Las economías más grandes fueron, sin duda, más exitosas en sus procesos de industrialización y entraron a competir en el creciente mercado mundial de exportaciones de manufacturas de los países en desarrollo desde mediados de la década de 1960. Todas las economías de la región, grandes y pequeñas, empezaron también a beneficiarse del creciente intercambio intrarregional de manufacturas como resultado de los procesos de integración emprendidos durante la misma década (la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Mercado Común Centroamericano y el Grupo Andino).
- 6 La industrialización dirigida por el Estado se caracterizó por su considerable dependencia de los mercados internos, así como por el alto nivel de protección y la caída de la participación de América Latina en el comercio mundial. Esta última disminuyó a poco más del 4 por ciento a principios de los años 1970, cerca de la mitad del nivel alcanzado en 1925-1929. El descenso de la participación de la región en los mercados de productos básicos del mundo fue la principal razón de esta caída (Ffrench-Davis et al., 1998; Bértola y Ocampo, 2013, cuadro 4.10), y estuvo asociado tanto con

factores externos como internos. Entre los factores externos, el más importante fue el auge de la producción petrolera en Medio Oriente desde principios de la década de 1960, lo que condujo a la caída de la participación de América Latina (en particular la de Venezuela) en las exportaciones petroleras del mundo. Las exportaciones agrícolas también se vieron afectadas por el proteccionismo de los países desarrollados, que dio un duro golpe, en particular, a Argentina, Cuba y Uruguay. Entre los factores internos se destacó la discriminación explícita o implícita (a través de tasas de cambio diferenciales) contra los productos de exportación agrícola tradicionales, en especial el café y el azúcar, aunque debe subrayarse que las políticas también protegieron la producción agrícola que competía con las importaciones³.

- 7 Las restricciones a la inversión extranjera directa (IED) en los sectores de recursos naturales y de infraestructura en varios países, y el creciente papel de las empresas de propiedad del Estado en aquellos sectores fueron otros rasgos de la industrialización dirigida por el Estado. Esto incluyó la nacionalización del petróleo en México en 1938, que sería seguida décadas más tarde por la del estaño en Bolivia, el cobre en Chile y el petróleo en Venezuela, pero también la creación de empresas estatales en los sectores petrolero y minero en muchos otros países. La regulación internacional de los mercados de productos básicos fue también una característica importante—particularmente después del colapso de los precios de dichos productos en la segunda mitad de la década de 1950—. El mejor ejemplo de ello fue tal vez la regulación del mercado del café, tanto por los países productores como consumidores, que se inició en firme en 1962 con el primer Convenio Internacional del Café. A su vez, Venezuela impulsó la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960.
- 8 Las últimas dos décadas del siglo XX se caracterizaron por los efectos de un importante colapso de los precios de productos básicos (ver Sección 3 de este capítulo), la crisis latinoamericana de la deuda de la década de 1980, alimentada en parte por aquel colapso de precios, y las reformas de mercado, introducidas en forma pionera por los países del Cono Sur (en especial, Chile) en la segunda mitad de la década de 1970 y en la región en general desde mediados de los 1980. Las reformas de mercado tendieron a reforzar las ventajas comparativas de los sectores de recursos naturales, e incluyeron la apertura de los sectores petroleros y mineros a los inversionistas privados en países que los habían nacionalizado, y el abandono de los programas de estabilización de precios. México, hasta sus crecientes reformas, fue el único país que no abrió su sector petrolero. Bolivia fortaleció, en 2006, el control de su sector de hidrocarburos en manos de empresas controladas por el Estado, como también lo hizo Argentina en 2012⁴, y las empresas estatales continuaron desempeñando un papel importante en los sectores petrolero y minero en varios países (en especial, el sector cuprífero en Chile en el caso de la minería). En relación a los convenios sobre productos básicos, quizás el asunto más importante y significativo fue la creciente incapacidad de la OPEP de regular los precios del petróleo desde comienzos de la década de 1980, lo que terminó con el colapso de esos precios en 1986.
- 9 A pesar del reforzamiento de las ventajas comparativas tradicionales generadas por las reformas de mercado, la diversificación de las exportaciones latinoamericanas hacia manufacturas, iniciada a partir de mediados de la década de 1960, continuó durante las dos últimas décadas del siglo XX (gráfico 4.1). Esta tendencia a la diversificación obedeció en parte al colapso de los precios de los productos básicos que tuvo lugar

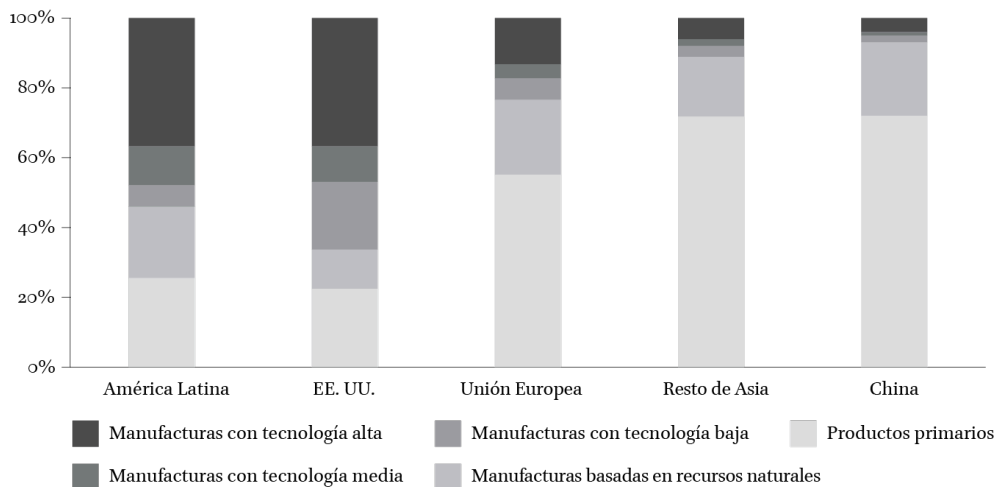
durante este periodo (ver siguiente sección). La firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) fue parte esencial de este proceso, ya que llevó a México a liderar una transformación de la estructura exportadora alejada de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales. Debido a la alta intensidad de manufacturas en el comercio intrarregional, la revitalización de los procesos de integración regional a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, que incluyó la creación del MERCOSUR en 1991, tendió a apoyar la diversificación. La exportación de manufacturas de tecnología alta y media creció con bastante rapidez durante el periodo de crecimiento comprendido entre 1990 y 1997, y a un ritmo más lento en el cambio de siglo, cuando el comercio intrarregional fue duramente golpeado, una vez más, por la crisis en la región y las exportaciones mexicanas se vieron afectadas por la desaceleración de los EE.UU. en los primeros años del nuevo milenio.

Gráfico 4.1 Contenido de recursos naturales y tecnología en las exportaciones de América Latina.



Fuente: CEPAL (2015b).

- 10 Este proceso fue seguido por una significativa re-primarización de la estructura exportadora, particularmente como resultado del auge de precios de productos básicos que empezó en 2003-2004 y duró cerca de una década. Esta re-primarización se vio reforzada por el incremento del comercio con China⁵, que se convirtió en importante socio comercial de América Latina en la primera década del siglo XXI, sobre todo después de la crisis del Atlántico Norte de 2007-2009⁶. Como lo indica el gráfico 4.2, aparte del comercio intrarregional y las exportaciones a los EE.UU.⁷, las exportaciones latinoamericanas tienen una alta dependencia de los recursos naturales. Las que se dirigen a China son, sin embargo, las más dependientes de todas de dichos productos: más del 90 por ciento en 2013. El auge de las importaciones chinas también apoyó el proceso de re-primarización, ya que generó el debilitamiento de los sectores manufactureros en varios (o la mayoría) de los países.

Gráfico 4.2 Exportaciones latinoamericanas de recursos naturales por lugar de destino, 2013.

Fuente: CEPAL (2015a).

- 11 Las reformas de mercado y otros factores que afectan la estructura exportadora tuvieron impactos diversos en los distintos países de la región. Desde la década de 1990 se desarrollaron dos patrones básicos de especialización, que siguen en grandes líneas la divisoria Norte-Sur (CEPAL, 2001; Bértola y Ocampo, 2013, capítulo 5). El patrón del norte se caracteriza por una mayor participación de la exportación de manufacturas, gran parte de las cuales tienen un contenido importante de insumos importados, exhiben por lo tanto un limitado valor agregado interno (en su forma más extrema, la maquila) y están destinadas al mercado estadounidense. El patrón del sur ha cambiado menos, y está conformado por una combinación de exportaciones extrarregionales de productos básicos o manufacturas basadas en recursos naturales y una gama mucho más diversificada de productos, que incluye una serie importante de manufacturas (incluidas muchas con mayor contenido tecnológico) que son transadas dentro de la región. Brasil se ubica en alguna parte entre estos dos grupos, puesto que ya contaba con una estructura exportadora mucho más diversificada (incluidas algunas manufacturas intensivas en tecnología) que otros países sudamericanos antes de los procesos de liberalización⁸. También hay un tercer patrón de especialización, que caracteriza a unas pocas economías más pequeñas, cuyo elemento dominante es la amplia participación de la exportación de servicios: transporte y servicios financieros en Panamá, y turismo en Cuba y República Dominicana.
- 12 Entre los países sudamericanos, también hay una diferencia significativa entre el patrón de especialización de las economías andinas, desde Venezuela hasta Chile, que dependen del petróleo, el gas y los minerales⁹, y el del resto de América del Sur, que está basado en la agricultura (cuadro 4.1). En todo caso, en algunos países andinos las exportaciones agrícolas constituyen una porción importante de las exportaciones totales (en particular en Ecuador y Chile, pero también otros, con la excepción de Venezuela), y Brasil también tiene importantes exportaciones de minerales, particularmente mineral de hierro. En el patrón del norte, México es un importante exportador de petróleo, y Cuba y República Dominicana tienen exportaciones de minerales, pero la mayoría de las exportaciones de productos básicos está conformada por productos agrícolas, en particular en el caso de los países centroamericanos.

Cuadro4.1 Dependencia de recursos naturales en las exportaciones de América Latina.

	Combustibles			Minerales			Agricultura			Totales		
	1995	2003	2013	1995	2003	2013	1995	2003	2013	1995	2003	2013
Argentina	10,3%	17,1%	4,6%	1,7%	3,4%	5,6%	54,1%	50,5%	54,8%	66,2%	71,0%	65,0%
Bolivia	10,9%	33,3%	53,8%	40,1%	16,7%	23,8%	33,4%	33,1%	18,3%	84,3%	83,1%	95,9%
Brasil	0,9%	5,2%	7,4%	11,3%	9,1%	18,1%	33,7%	33,1%	37,4%	45,9%	47,4%	62,9%
Chile	0,2%	2,7%	0,9%	49,5%	42,3%	59,0%	37,2%	36,7%	27,1%	86,9%	81,7%	87,0%
Colombia	27,2%	37,2%	66,8%	6,8%	6,2%	5,1%	36,2%	22,9%	11,4%	70,2%	66,3%	83,3%
Ecuador	35,1%	43,2%	56,5%	2,5%	0,4%	2,7%	54,8%	46,3%	34,5%	92,4%	89,9%	93,8%
Paraguay	2,7%	6,8%	15,4%	0,3%	0,4%	1,4%	80,3%	82,2%	74,4%	83,3%	89,4%	91,2%
Perú	4,9%	7,4%	13,0%	50,2%	53,7%	58,1%	31,3%	22,3%	17,1%	86,4%	83,4%	88,2%
Uruguay	1,0%	1,6%	0,5%	0,9%	1,5%	1,6%	59,1%	63,7%	74,9%	61,0%	66,8%	77,0%
Venezuela	73,6%	78,9%	91,4%	7,5%	5,5%	1,0%	3,2%	1,7%	0,3%	84,2%	86,2%	92,7%
Costa Rica	0,4%	0,3%	0,1%	1,2%	0,7%	1,0%	61,5%	30,4%	22,3%	63,1%	31,4%	23,4%
Cuba	0,3%	1,1%	9,4%	15,5%	35,0%	19,7%	76,8%	46,0%	30,6%	92,6%	82,1%	59,8%
República Dominicana	0,0%	0,1%	3,3%	2,2%	1,8%	16,1%	16,4%	14,8%	22,6%	18,6%	16,6%	42,0%
El Salvador	0,2%	1,7%	1,9%	1,9%	1,6%	2,0%	45,3%	19,3%	22,8%	47,5%	22,5%	26,7%
Guatemala	1,6%	6,1%	4,0%	0,4%	0,4%	5,8%	61,3%	43,0%	50,1%	63,4%	49,4%	59,9%
Honduras	0,2%	0,1%	3,9%	0,7%	3,5%	7,8%	55,7%	32,4%	42,3%	56,6%	36,0%	54,0%
México	10,3%	11,2%	12,8%	3,1%	1,3%	4,6%	9,0%	6,0%	6,6%	22,4%	18,5%	24,0%
Nicaragua	0,6%	0,7%	0,5%	2,8%	4,4%	10,4%	74,6%	56,5%	42,7%	78,0%	61,6%	53,5%
Panamá	3,0%	8,1%	21,9%	1,9%	2,0%	4,7%	33,5%	32,3%	15,8%	38,4%	42,4%	42,5%
América Latina	13,3%	15,2%	20,5%	9,8%	7,3%	13,6%	26,7%	20,7%	21,8%	49,8%	43,1%	55,9%
Memo: economía en desarrollo	15,0%	17,9%	23,1%	5,3%	4,4%	6,7%	12,7%	8,8%	8,0%	33,1%	31,1%	37,8%

Fuente: UNCTAD.

Notas: Combustibles, CUCI3; minerales, CUCI 27 + 28 + 68 + 667 + 971; agricultura (incluye pesquería y silvicultura), CUCI 0 + 1 + 2 - 27 - 28 + 4.

3. La dinámica de los precios de los productos básicos

- 13 Desde la formulación de la hipótesis Prebisch-Singer en 1950, existe un importante debate en torno a la dinámica de los precios de los productos básicos. Según esta hipótesis, estos precios tienden a deteriorarse en el largo plazo en relación a los de las manufacturas (Prebisch, 1973; Singer, 1950). Esta hipótesis constituyó una ruptura importante con la visión clásica de David Ricardo, según la cual los precios relativos de los productos básicos tienden a elevarse a medida que las economías se ven forzadas a explotar recursos naturales menos productivos y la renta de la tierra se eleva.
- 14 La hipótesis Prebisch-Singer contenía dos ideas complementarias (Ocampo, 1986). La primera era que la baja elasticidad de la demanda de los productos básicos a los ingresos y los precios tiende a deprimir sus precios relativos a medida que la economía mundial se expande (o, alternativamente, constriñen la tasa de crecimiento de las economías intensivas en recursos naturales). La segunda resaltaba la asimetría de los mercados laborales entre los países avanzados y en desarrollo, lo que implicaba que el progreso tecnológico en manufacturas tendería a reflejarse en el incremento de los salarios reales en los países desarrollados, mientras que en el mundo en desarrollo tendería a deprimir los precios de los productos básicos, debido a la abundante oferta de mano de obra no calificada disponible. Esta segunda hipótesis también fue respaldada por el análisis de Lewis (1969), el cual resalta igualmente la presión a la baja

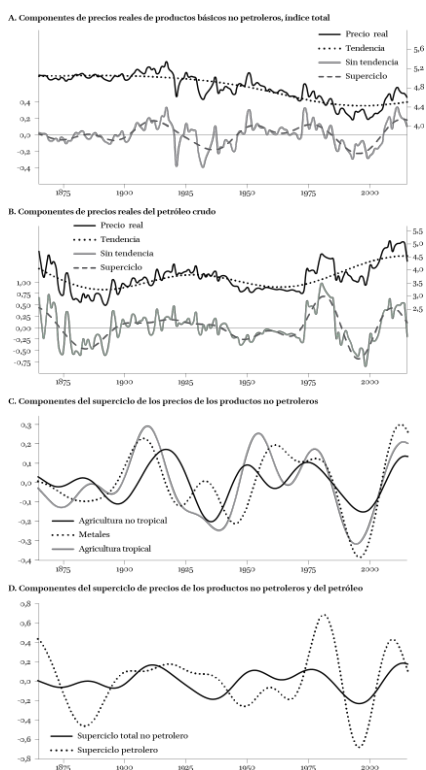
que ejerce el excedente de mano de obra de los países en desarrollo sobre los precios de los productos básicos.

- 15 La hipótesis Prebisch-Singer fue debatida intensamente tras su formulación inicial y fue descartada en gran medida por argumentos empíricos y analíticos. Resulta interesante que la hipótesis original fue revivida por el trabajo realizado por Grilli y Yang (1988) en el Banco Mundial, quienes demostraron que el precio real de los productos básicos había descendido, de hecho, a lo largo del siglo XX. Este hallazgo propició un considerable flujo de nuevos aportes empíricos.
- 16 Un conjunto anterior de hipótesis, vinculado con los trabajos de Nikolai Kondratiev y Joseph Schumpeter, se refiere a la existencia de ciclos largos en la actividad económica, el comercio exterior y los precios. Schumpeter los asociaba con clústeres de innovación tecnológica que venían, en su opinión, en ondas (ver, por ejemplo, Schumpeter, 1939). En términos empíricos, la tendencia de los precios de los productos básicos relacionados con las manufacturas a seguir ondas largas fue posteriormente subrayada por Lewis (1978), pero recibió poca atención¹⁰.
- 17 Como veremos más adelante, los factores que subyacen a dichas tendencias y ciclos largos varían en el curso del tiempo, lo que origina características específicas en diferentes períodos. En los últimos tiempos, el factor dominante ha sido el crecimiento de la demanda de productos básicos por parte de China, pero también el efecto de una desaceleración del crecimiento económico mundial desde la crisis financiera del Atlántico Norte, particularmente en los países desarrollados.
- 18 Para analizar la dinámica de los precios de los productos básicos, hay varias metodologías alternativas. Un primer enfoque estudia si la dinámica de largo plazo debe ser entendida como resultado de una tendencia constante o de quiebres estructurales en las series de precios. Utilizando esta metodología, Ocampo y Parra-Lancourt (2010) concluyen que la caída de los precios de los productos básicos no petroleros a lo largo del siglo XX, que Grilli y Yang habían identificado, era en esencia el resultado de dos fuertes perturbaciones adversas: una caída brusca a principios de la década de 1920 y otra más gradual en la década de 1980. Una segunda metodología comprende la descomposición de la dinámica de los precios en una tendencia, y ciclos largos y cortos. Esta metodología, empleada por Erten y Ocampo (2013), es aquella en la cual nos centraremos aquí. Una tercera analiza los vínculos entre los precios de los productos básicos y los precios de otros productos, lo que es particularmente importante dada la reciente «financiarización» de los mercados de productos básicos. Este enfoque ha sido tema de una extensa literatura; sin embargo, al estar centrado propiamente en la dinámica de corto plazo de los precios de los productos básicos, no será analizada aquí.
- 19 En el gráfico 4.3 se resume la descomposición de las tendencias de los precios de los productos básicos. Como lo indica el gráfico, los precios reales de los productos básicos no petroleros (deflactados por el valor unitario de las manufacturas en el comercio internacional) han experimentado una tendencia descendente a lo largo de gran parte del siglo XX y una ligera tendencia ascendente a principios del siglo XXI (gráfico 4.3). Un análisis de estas tendencias por grupos de productos muestra que la tendencia descendente tuvo más larga duración y fue más fuerte para los productos de la agricultura tropical (114 años con un descenso acumulado del 67 por ciento) que para los productos de la agricultura no tropical (62 años con una caída total del 47 por ciento) y los metales (93 años y 48 por ciento). Esta tendencia descendente fue seguida

por un alza de largo plazo de los precios de los metales desde mediados de la década de 1970 y por un estancamiento de la tendencia adversa de los precios agrícolas desde alrededor del cambio de siglo (Erten y Ocampo, 2013, cuadro 1).

- 20 A su vez, los precios reales de los productos no petroleros han experimentado desde finales del siglo XIX cuatro ciclos largos (a los que llamaremos superciclos en el resto del capítulo), de 30 a 40 años de duración cada uno —con el último aún en marcha—, con una amplia superposición entre los diferentes grupos de productos (gráfico 4.3.C). La superposición de estos superciclos se relaciona con el hecho de que están determinados, en gran medida, por las tendencias y fluctuaciones del PIB mundial. Los efectos de la tendencia de la demanda mundial también se reflejan en niveles máximos de superciclos bastante similares, pero la tendencia descendente es más fuerte en los periodos durante los cuales la demanda mundial ha sido débil (décadas de 1920 y 1930 y las de 1980 y 1990) que aquellos durante los cuales ha sido más fuerte (segunda mitad de la década de 1950 y la de 1960). Finalmente, la volatilidad de los ciclos cortos fue particularmente intensa en los años de entreguerras del siglo XX.

Gráfico 4.3 Tendencias de largo plazo y superciclos de los precios de los productos básicos.



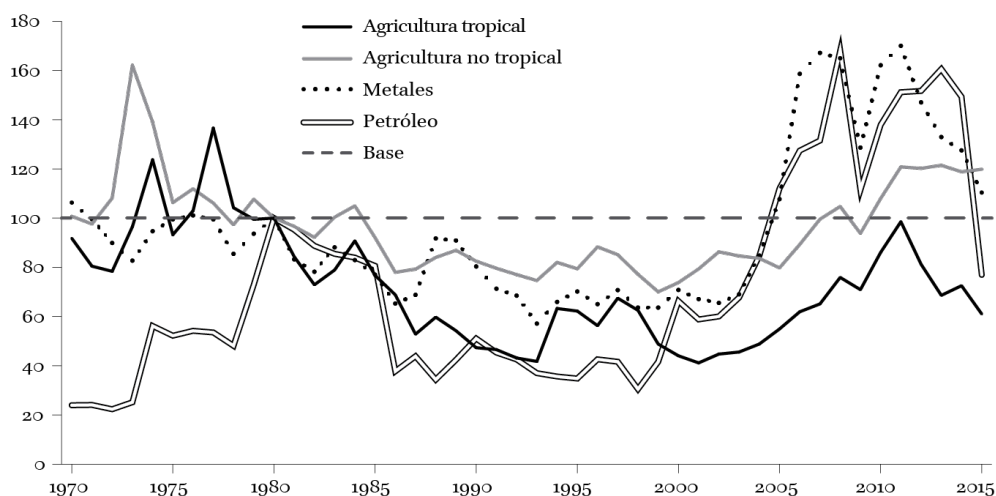
Fuente: Ejercicios actualizados de Erten y Ocampo (2013).

- 21 Las tendencias de largo plazo de los precios de los productos no petroleros a lo largo del siglo XX apoyan, en cierto modo, la hipótesis de Prebisch-Singer. De igual modo lo hace la tendencia descendente de los niveles medios y máximos durante los diferentes superciclos. Sin embargo, las tendencias a fines del siglo XIX y principios del siglo XX, como también la de principios del siglo XXI, indican que este no es un resultado inevitable. En un sentido más general, como sostienen Erten y Ocampo (2013), la tendencia del deterioro de los precios de los productos básicos en relación con los de las manufacturas no es un efecto persistente, sino más bien una dinámica cambiante, que

depende de las tendencias de la demanda mundial y de los efectos de las innovaciones tecnológicas.

- 22 Hasta la década de 1960, los precios del petróleo no mostraron un patrón similar al de los productos no petroleros. La tendencia descendente de largo plazo fue más breve y más débil (37 años, desde 1925 a 1962, con un 33 por ciento de reducción acumulada), y desde la década de 1970 han experimentado una fuerte tendencia ascendente (gráfico 4.3B). Sin embargo, es importante resaltar la fuerte coincidencia de los últimos dos superciclos de los precios de productos básicos petroleros y no petroleros —otra vez, con el último aún en marcha— y la mayor intensidad de los superciclos del petróleo (gráfico 4.4.D).
- 23 Por cierto, si miramos los últimos dos superciclos, el del petróleo ha sido más intenso (un coeficiente de variación del 41 por ciento en el periodo 1970-2003 y del 26 por ciento en 2003-15¹¹) que el de los productos no petroleros (21 por ciento y 16 por ciento, respectivamente). Y dentro de los productos básicos no petroleros, la agricultura tropical experimentó el superciclo más intenso durante el periodo 1970-2003 (35 por ciento frente a 20 por ciento para los productos de la agricultura no tropical y 17 por ciento para metales) y los metales en el periodo 2003-15 (25 por ciento frente a 22 por ciento para los productos de la agricultura tropical y 15 por ciento para productos de la agricultura no tropical). En conjunto, los precios del petróleo han sido los más inestables, mientras que los de los productos de la agricultura no tropical han sido los más estables.
- 24 Esto también implica que, medido por el máximo precio alcanzado, el último auge de los productos básicos (2003-2013) fue más intenso para el petróleo y los metales que para los productos agrícolas, y más fuerte para los productos de la agricultura tropical que para los de la no tropical; por cierto, solo en 2011 los precios reales de la agricultura tropical alcanzaron un nivel cercano al de la década de 1970 (gráfico 4.4). El auge de precios fue interrumpido durante la peor fase de la crisis financiera del Atlántico Norte —los meses que siguieron al colapso del banco de inversiones Lehman Brothers en septiembre de 2008—, pero se reanudó rápidamente. La fuerte demanda china fue esencial tanto en el auge como en la rápida recuperación después de la crisis del Atlántico Norte. Los niveles máximos de los precios del petróleo y de los metales anteriores y posteriores a la crisis fueron bastante similares, mientras que para los dos grupos de productos agrícolas fueron más fuertes durante la segunda fase del auge. La tendencia descendente fue visible para los productos no petroleros desde 2012, aunque fue un proceso gradual¹², mientras que para el petróleo llegó tarde pero fue fuerte y abrupta a mediados de 2014.

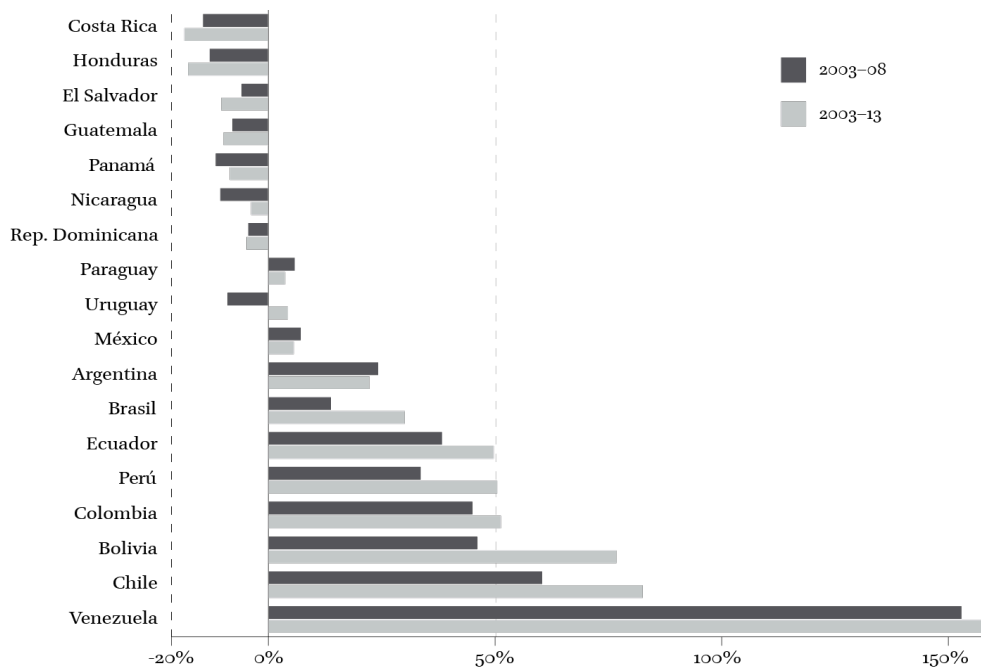
Gráfico 4.4 Precio real de los productos básicos no petroleros (1980 = 100).



Fuentes: Series actualizadas procedentes de Ocampo y Parra (2010) con las mismas fuentes y metodología. Los precios de los productos básicos están deflactados por el valor unitario de las manufacturas estimado por el Banco Mundial.

- 25 El desempeño de los diferentes grupos de productos se reflejó en los patrones de los términos de intercambio para los diferentes países de América Latina. El mejoramiento de los términos de intercambio entre 2003 y 2008 o 2013 fue mayor para las economías exportadoras de petróleo y minerales, las cuales, como ya se indicó, son las de los países andinos (gráfico 4.5). A estos le siguieron los dos principales exportadores agrícolas, Brasil y Argentina. Los demás países sudamericanos (Paraguay y Uruguay) y México se encontraron en una posición bastante neutra, mientras que todas las pequeñas economías de Centroamérica, y República Dominicana, fueron claros perdedores, ya que el alza del precio del petróleo contrapesó el efecto positivo que experimentaron como exportadores de productos agrícolas. Puede añadirse que el colapso reciente de precios ha tenido exactamente el efecto opuesto sobre los términos de intercambio en los diferentes países (CEPAL, 2015b, cuadro A-7). En el caso de los exportadores de productos básicos que también son importadores de petróleo, es interesante resaltar que la fuerte caída en los precios de petróleo mitigó la caída de los precios de otros productos básicos (Chile), o incluso generó una mejora en los términos de intercambio (Paraguay y Uruguay).

Gráfico 4.5 Ganancias y pérdidas en los términos de intercambio durante el auge de los precios de los productos básicos de 2003-2013



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la CEPAL.

- 26 Cabe subrayar que la dinámica de los precios de productos básicos implicó que las expectativas positivas acumuladas durante el auge se vieran frustradas por las tendencias más recientes. Estas expectativas se basaron en la idea de que la combinación de la fuerte demanda china, el agotamiento gradual de los nuevos recursos petroleros y mineros, y los efectos del cambio climático tendrían que reflejarse en una era ricardiana de creciente escasez de recursos naturales y altos precios. En efecto, las tendencias de largo plazo desde fines del siglo XX apoyan la idea de patrones positivos en los precios y muestran, por cierto, que la hipótesis Prebisch-Singer no es una tendencia inevitable. Sin embargo, a través del prisma de los últimos años, la predicción de la persistencia de altos precios de productos básicos demostró ser incorrecta y, particularmente, mostró que el patrón cíclico fuerte es una característica esencial de dichos precios. De hecho, dada la desaceleración del crecimiento económico mundial desde la crisis financiera del Atlántico Norte, podemos estar a principios de un largo periodo de precios débiles, si prevalece el patrón de los superciclos pasados.

4. Efectos macroeconómicos de la dependencia de productos básicos

4.1 Las relaciones básicas

- 27 Los efectos macroeconómicos de la dependencia de productos básicos deben analizarse tanto desde una perspectiva de corto como de largo plazo. Las dimensiones del corto plazo están estrechamente asociadas a patrones cíclicos de los precios de dichos productos, que generan fluctuaciones en los niveles de ingresos externos que tenderán a ser transmitidas y multiplicadas a través de sus efectos sobre la demanda agregada

interna. Los patrones procíclicos de la inversión son generalmente fuertes y los del consumo se han vuelto muy importantes en las últimas décadas, lo que refleja la fuerte volatilidad del crecimiento económico que ha caracterizado a América Latina desde la década de 1980. A su vez, los patrones cíclicos de los precios de los productos básicos se ven reforzados por los del financiamiento externo e interno. En el caso del financiamiento externo, los países emergentes y en desarrollo tienden a experimentar un fuerte patrón procíclico, tanto en términos de disponibilidad de financiamiento como de márgenes de riesgo y, por tanto, del costo del financiamiento (mayores márgenes y costos de financiamiento durante fases descendentes del ciclo). En los países exportadores de productos básicos, estos ciclos tienden a seguir a los de los precios de dichos productos.

- 28 El comportamiento cíclico de las tasas de cambio reales generado por estos ciclos externos tiende a aumentar las fluctuaciones de la demanda agregada en economías con pasivos netos en moneda extranjera, ya que la apreciación de las tasas de cambio reales durante los auges genera ganancias de capital que aumentan el gasto, mientras que la depreciación durante las crisis genera una pérdida de riqueza que acentúa la contracción del gasto. Los efectos distributivos van en la misma dirección: si la apreciación beneficia a los trabajadores y la depreciación los perjudica, también habrá efectos procíclicos, debido a la mayor propensión a gastar los salarios. Los efectos de las fluctuaciones de las tasas de cambio reales sobre la cuenta corriente (exportaciones decrecientes de productos diferentes a los primarios e importaciones crecientes durante los auges de productos básicos, y la evolución inversa durante las crisis) pueden ser contracíclicos. Sin embargo, si hay un excedente inicial durante el auge (la situación en el periodo 2003-2004) o un déficit inicial durante la crisis (las condiciones en el periodo 2013-2014), el efecto inicial es también procíclico y los efectos contracíclicos llegan con rezago.
- 29 En cuanto al comportamiento cíclico, es decisivo si las autoridades adoptan una postura contracíclica, como lo recomendaría la teoría macroeconómica (particularmente en sus variantes keynesianas), o si optan por un patrón procíclico, asociado ya sea con presiones económicas o políticas, o ambas. A este respecto, si existe una libre circulación de capital, es difícil que las políticas monetarias contrapesen los efectos procíclicos de los flujos financieros, lo cual refleja el conocido «trilema» de macroeconomía abierta; pero aún si los países manejan la cuenta corriente con políticas macroeconómicas prudentes, les puede ser difícil aislarse de las presiones financieras externas procíclicas. A su vez, la dependencia de las finanzas públicas respecto de los ingresos generados por los sectores de los productos básicos genera un patrón procíclico de ingresos fiscales que pueden transmitirse al gasto del sector público.
- 30 Los efectos de largo plazo se asocian, a su vez, con si los sectores de productos básicos generan vínculos fuertes o débiles con otras actividades económicas, o si hay diferencias entre distintos sectores en el comportamiento de la productividad. En los análisis clásicos de la dependencia de tales productos, asociados con Singer y Prebisch, entre otros, los argumentos básicos eran que las manufacturas crean encadenamientos productivos más fuertes y son, a su vez, un fuerte mecanismo de transmisión del progreso técnico. En la literatura más reciente, esto se ve confirmado por el hecho de que el rápido crecimiento económico de los países emergentes y en desarrollo continúa estando asociado con impulsos de industrialización, un área en la que el desempeño de América Latina (fuera de unos pocos países) ha sido deplorable durante ya varias

décadas¹³. A favor de la dependencia de productos básicos, se puede decir que las oportunidades de progreso técnico y de vínculos con los sectores de manufacturas y de servicios estaban detrás de la capacidad de prosperar de los países desarrollados dependientes de dichos productos¹⁴. En los últimos años, la mejor defensa de las oportunidades de desarrollo que proveen los propios recursos naturales a los países latinoamericanos es quizás la de Pérez (2010). La autora sostiene que hoy existen amplias oportunidades tecnológicas asociadas con la biotecnología, la nanotecnología y los productos amigables con el medioambiente —oportunidades para explotar toda la cadena de valor de los sectores, y las fuertes complementariedades con Asia (aunque ahora con precios más bajos)—. En cambio, su (correcta) evaluación es que América Latina está demasiado rezagada en otros sectores tecnológicos y ya no es más una región con bajos salarios, de manera que no es competitiva ni en los sectores de alta tecnología asociados con la información y las comunicaciones, ni en las manufacturas de bajo contenido tecnológico.

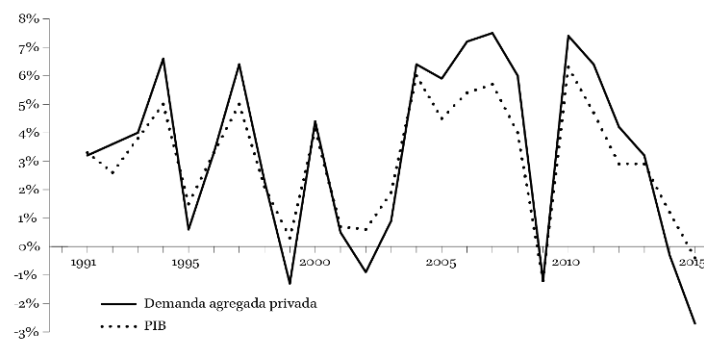
- 31 Los efectos de largo plazo no son independientes de los efectos cíclicos de la dependencia de productos básicos, lo cual implica que las vulnerabilidades estructurales asociadas con la dependencia de dichos productos están mezcladas con las vulnerabilidades macroeconómicas¹⁵. Esto obedece a que el desempeño procíclico de las variables macroeconómicas inducidas por los ciclos de los precios puede afectar a otras actividades económicas. El patrón cíclico del gasto asociado con el auge de productos básicos genera efectos positivos, particularmente en los sectores no transables, y el impacto opuesto durante las crisis. En cambio, el patrón cíclico de las tasas de cambio que generan los precios de dichos productos —apreciación real durante los auges, depreciación durante las crisis— tendería a tener efectos negativos sobre los sectores transables diferentes a los asociados a los recursos naturales (manufacturas de exportación y aquellas que compiten con las importaciones y algunas actividades de servicios) durante los auges y podría incrementar la volatilidad de la rentabilidad de las inversiones en dichos sectores. Durante el auge de productos básicos, las empresas de los sectores transables no basados en recursos naturales pueden quebrar, y generar así efectos permanentes en las estructuras económicas y pérdidas de productividad, si esta productividad está asociada con la experiencia productiva (Krugman, 1990). Estos efectos del auge de los productos básicos han sido el tema favorito de la literatura sobre «la enfermedad holandesa».
- 32 Se puede añadir que, más allá de las vulnerabilidades estructurales y macroeconómicas mencionadas, que son estrictamente presiones económicas, podrían existir otras vulnerabilidades de carácter más institucional o de economía política. A este respecto, la literatura sobre la enfermedad holandesa y la discusión histórica en América Latina se han centrado sobre los efectos institucionales del «rentismo» asociado con los recursos naturales. También puede haber efectos distributivos importantes, asociados con la concentración de la tierra, en el caso de la agricultura, y con una alta concentración industrial en el caso de los hidrocarburos y la minería. Sin embargo, nos concentraremos aquí en temas estrictamente macroeconómicos.

4.2 Las manifestaciones de la dinámica macroeconómica en América Latina

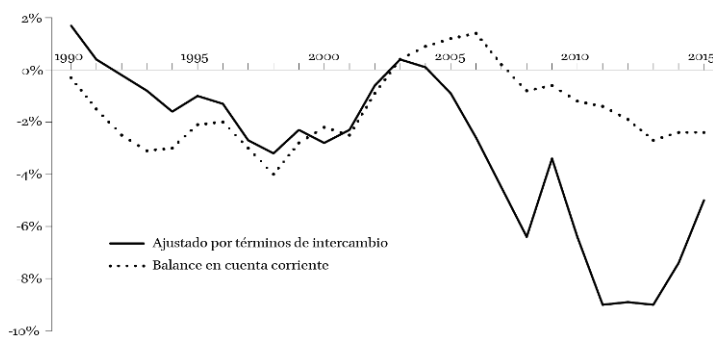
- 33 Para analizar los efectos cíclicos en la región, puede ser útil estudiar los ciclos económicos latinoamericanos a lo largo de los últimos 25 años. El gráfico 4.6.A muestra la tendencia de la demanda agregada privada a moverse de una manera fuertemente procíclica, generando ciclos más fuertes que aquellos que experimenta el PIB, es decir expansiones más fuertes durante los auges y contracciones más fuertes durante las crisis. Estos ciclos fueron más acusados durante el largo auge de los productos básicos de principios del siglo XXI, cuando la mejora en los términos de intercambio aumentó el crecimiento de los ingresos, lo cual condujo a una expansión más fuerte en la demanda agregada. La contracción de la demanda asociada a la fase descendente del ciclo también ha sido más aguda.

Gráfico 4.6 Ciclos macroeconómicos en los últimos 25 años

A. Crecimiento del PIB y del gasto privado



B. Balance en cuenta corriente, ajustado por términos de intercambio (% de PIB)



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la CEPAL.

- 34 Al ser la cuenta corriente de la balanza de pagos la diferencia entre los ingresos brutos internos y el gasto agregado, el movimiento relativo entre estas dos variables se verá reflejado en la tendencia del balance de dicha cuenta a deteriorarse durante las expansiones y a mejorar durante las crisis (gráfico 4.6.B). Por ello, este comportamiento es la mejor evidencia de los fuertes patrones procíclicos de la demanda agregada que caracterizan a América Latina. La única excepción fue la fase inicial del auge de los productos básicos que empezó en 2004, lo cual se reflejó en un inusual (para los patrones latinoamericanos) superávit de la cuenta corriente durante el periodo comprendido entre 2003 y 2007. Sin embargo, esto refleja el alza de los valores de las exportaciones y del ingreso nacional bruto generado por la mejora de los términos de

intercambio. Cuando se re-estiman los valores de exportación utilizando los términos de intercambio de 2003, se muestra que hubo un claro deterioro incluso durante aquellos años, como lo indica el balance de cuenta corriente ajustado por los términos de intercambio en el gráfico 4.6.B. Y esto empeoró aún más después de la crisis financiera del Atlántico Norte, puesto que, a pesar de las masivas ganancias provenientes de los términos de intercambio —la diferencia entre el balance de cuenta corriente normal y el ajustado—, América Latina registró un déficit en cuenta corriente a precios corrientes. Así, América Latina no solo gastó las ganancias generadas por la mejora de los términos de intercambio —un masivo 51 por ciento del PIB en el periodo 2004-2014—, sino que en realidad sobregastó el auge de los precios de productos básicos. El FMI (2013) llegó a una conclusión similar utilizando otra metodología para calcular las ganancias de la mejora de los términos de intercambio, la cual estima ganancias aún más fuertes.

- 35 Los patrones procíclicos del gasto son la razón básica por la cual el ajuste fue tan severo en el periodo comprendido entre 2014 y 2016, según se refleja en la fuerte contracción de la demanda privada y en la reducción del déficit en la cuenta corriente ajustado por los términos de intercambio, la cual se produjo en gran medida a través de la disminución de las importaciones. A este respecto, hay una diferencia esencial entre las condiciones que prevalecieron antes de la crisis financiera del Atlántico Norte y las que se dieron antes de la caída reciente de precios de los productos básicos. Por cierto, en el contexto de la primera crisis, aunque la demanda agregada estaba creciendo rápidamente, la región había experimentado cinco años consecutivos de excedentes en la cuenta corriente (2003-2007), lo cual se reflejó en su momento en la caída de los coeficientes de endeudamiento externo y en una fuerte acumulación de reservas internacionales. En cambio, la región enfrentó la reciente crisis de los precios de productos básicos después de cinco años consecutivos de déficit en la cuenta corriente (de 2008 a 2013, otra vez pese a las ganancias en los términos de intercambio). Esto es, sobre todo, un reflejo de la incapacidad de los bancos centrales y de los gobiernos de atenuar el ciclo de la demanda agregada.
- 36 El balance fiscal tuvo efectos similares. Como lo muestran los datos de la CEPAL, la región afrontó la crisis del Atlántico Norte después de cinco años de superávits fiscales primarios (en este caso, de 2004 a 2008), pero afrontó la crisis de productos básicos luego de varios años de déficits primarios (con el año 2011 como la única excepción) y mayores déficits fiscales totales. Esto se relaciona con el interrogante acerca de si la política fiscal ha sido procíclica o contracíclica, tema sobre el cual ha habido un extenso debate en los últimos años. El patrón fiscal procíclico tiende a ser la regla en los países emergentes y en desarrollo, y ciertamente en América Latina. Está asociado con patrones procíclicos en la disponibilidad de financiamiento pero también con las presiones de economía política a gastar los elevados ingresos del sector público durante los auges. La presión de la economía política, cabe subrayar, es más difícil de manejar si se han adoptado políticas de austeridad durante las crisis previas: las políticas de austeridad procíclicas durante las crisis tenderán a inducir políticas de gasto procíclicas cuando se restablece el equilibrio fiscal y se recuperan los ingresos públicos.
- 37 Estos efectos se potencian en los países dependientes de productos básicos por la dependencia de los ingresos fiscales procedentes de los sectores intensivos en recursos naturales, tanto de impuestos a la renta de las empresas como de regalías, pero también de las utilidades de las empresas estatales activas en estos sectores. El cuadro 4.2

resume la dependencia fiscal de ingresos provenientes de recursos naturales de diferentes países latinoamericanos. Como es claro, las economías andinas tienen la más alta dependencia de los ingresos por hidrocarburos (Venezuela, Ecuador, Bolivia y, en menor medida, Colombia) y de los ingresos mineros (Chile) o una mezcla de ambos (Perú). México también tiene una alta dependencia fiscal de los ingresos por hidrocarburos, pero la dependencia de hidrocarburos en Argentina y Brasil es solo moderada.

Cuadro 4.2 Dependencia fiscal de los ingresos provenientes de recursos naturales (% del total de ingresos del gobierno).

	Ingresos de hidrocarburos			Ingresos de minería		
	2000–03	2005–08	2010–13	2000–03	2005–08	2010–13
Argentina	10,5	10,9	7,3	0,0	0,4	0,5
Bolivia	20,6	35,7	34,4	0,3	2,1	3,2
Brasil	8,4	9,2	7,2	0,1	0,5	0,7
Chile				4,0	27,7	15,3
Colombia	6,7	8,2	12,6	0,6	1,6	1,3
Ecuador	29,3	35,3	40,3			
México	30,2	33,9	29,3	0,3	0,8	1,0
Perú	12,0	10,0	9,7	1,0	10,6	7,4
Venezuela	50,0	51,2	45,5			

Fuente: CEPAL (2015a), capítulo 2.

- 38 En los últimos años, ha habido un amplio debate sobre si los países latinoamericanos se han «graduado» de políticas fiscales procíclicas¹⁶. Ha habido progreso, ciertamente. Este incluye políticas fiscales expansivas adoptadas por varios países para mitigar los efectos de la crisis financiera del Atlántico Norte, y el diseño de reglas fiscales que toman en cuenta el desempeño cíclico de los ingresos tributarios en general y los efectos fiscales de las fluctuaciones de los precios de productos básicos en particular. Chile introdujo reglas de este tipo en 2000 y Colombia también lo hizo en 2011¹⁷. Sin embargo, dejando a un lado las respuestas contracíclicas de varios países a la crisis del Atlántico Norte, una mirada al ciclo completo que precedió y terminó con tal crisis muestra que el número de países que siguen políticas fiscales contracíclicas fue relativamente bajo (Ocampo, 2012). Y el hecho de que la mayoría de los países dependientes de productos básicos adoptaran políticas fiscales contraccionistas durante la fase descendente de los precios de dichos productos, indica que los avances en esta área han sido limitados.
- 39 Los efectos de largo plazo se ven mejor en términos de patrones de crecimiento de PIB, incluida una comparación con el periodo de industrialización dirigida por el Estado, así como el comportamiento relativo de las distintas subregiones, para tener en cuenta la mayor dependencia de los recursos naturales de América del Sur. El cuadro 4.3 presenta una comparación simple¹⁸. En general, el crecimiento disminuyó durante el periodo de

reformas de mercado (1990-2015) en relación a los niveles observados durante la industrialización dirigida por el Estado (1950-1980). Esto es particularmente cierto para las dos principales economías de América Latina. Si excluimos a estos dos países, el descenso fue menos marcado. En el caso de América del Sur, el descenso más moderado estuvo asociado estrechamente con el débil crecimiento de los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) así como de Bolivia durante el periodo de industrialización dirigida por el Estado. En el caso de Centroamérica, los conflictos políticos experimentados por ciertos países a fines de aquel periodo también tendieron a reducir su crecimiento.

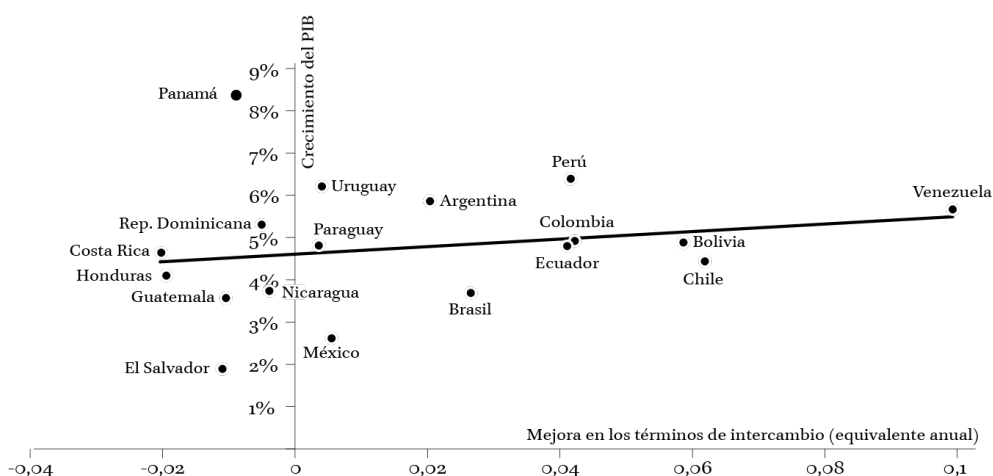
Cuadro 4.3 Crecimiento del PIB (en porcentajes), América Latina y subregiones

	1950-80	1990-15	2003-13	2003-08	2008-13	2013-15
América Latina	5,5%	3,1%	4,1%	5,2%	2,9%	0,7%
América del Sur	5,1%	3,1%	4,6%	6,0%	3,3%	-0,3%
Brasil	7,0%	2,6%	3,7%	4,7%	2,6%	-1,7%
Excluyendo Brasil	4,0%	3,6%	5,5%	7,2%	3,9%	0,9%
México y Centroamérica	6,4%	3,0%	2,9%	3,7%	2,2%	2,7%
México	6,6%	2,7%	2,6%	3,4%	1,9%	2,3%
Excluyendo México	5,1%	4,5%	4,7%	5,7%	3,7%	4,6%

Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la CEPAL.

- 40 Como se preveía, los beneficios del auge de los productos básicos del periodo comprendido entre 2003 y 2013 fueron acaparados por América del Sur, que creció en promedio 1,5 puntos porcentuales más rápido que en el periodo posterior a las reformas de mercado (1,9 puntos si excluimos Brasil). El rápido crecimiento fue más un rasgo de la primera mitad del auge (2003-2008) que de la segunda (2008-2013); de hecho, el crecimiento en el periodo comprendido entre 2008 y 2013 no fue muy diferente del promedio posterior a las reformas de mercado. En todo caso, la correlación entre los precios de los productos básicos y el crecimiento debe tomarse con cautela, tal como lo indica el gráfico 4.7¹⁹. Aunque la correlación es positiva, las experiencias específicas de los distintos países han sido extremadamente diversas, lo que indica que las políticas internas y los factores estructurales nacionales (en especial, aquellos que afectan a las principales economías de la región) podrían haber sido más importantes. De este modo, entre las economías sudamericanas, la intensidad del auge de los productos básicos no explica el buen desempeño relativo de Argentina, Perú y Uruguay en el periodo comprendido entre 2003 y 2013, ni el pobre desempeño de Brasil. A su vez, hay una divergencia cada vez mayor en la experiencia de las distintas economías pequeñas, que por lo general experimentaron perturbaciones adversas en los términos de intercambio durante el período al cual se refieren los datos.

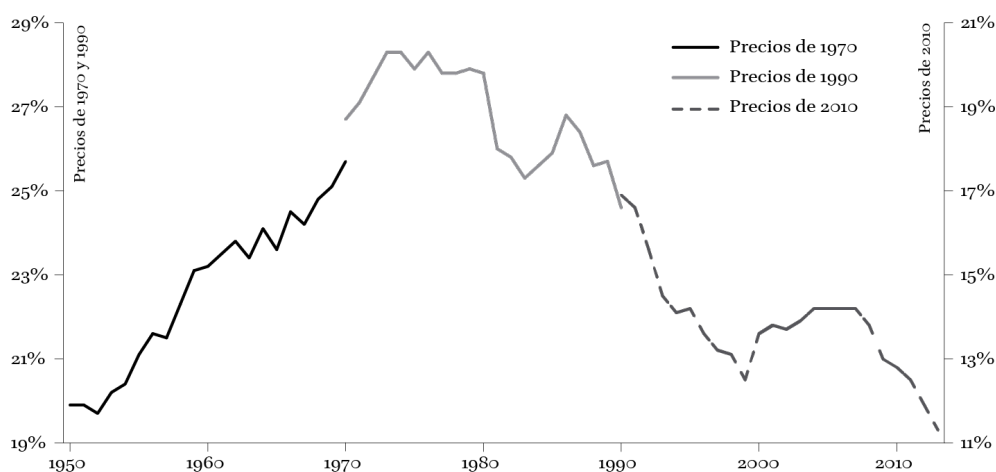
Gráfico 4.7 Correlación entre el crecimiento del PIB y las mejoras en los términos de intercambio, 2003-2013.



Fuente: Estimaciones del autor basadas en datos de la CEPAL.

- 41 Las tendencias en la industrialización son parte de la explicación del desempeño en diferentes periodos (gráfico 4.8). La creciente participación de la producción de manufacturas en el PIB (coeficiente de industrialización, como lo llamaremos aquí) fue un proceso fuerte y continuo durante la industrialización dirigida por el Estado, reforzada de distintas maneras a través del ciclo de los productos básicos: mediante la demanda interna con protección a la producción nacional y la disponibilidad de divisas durante las fases de ascenso, y las políticas de sustitución de importaciones y de promoción de exportaciones durante las fases de descenso de la segunda mitad de la década de 1950 y la de 1960 (Bértola y Ocampo, 2013, capítulo 4). El incremento de la participación de las manufacturas llegó a su fin a mediados de la década de 1970, en medio de un auge de los precios de productos básicos y de la deuda, lo cual indica algunos (aunque aún débiles) efectos de enfermedad holandesa. El colapso del coeficiente de industrialización se dio en parte como resultado de la crisis de la deuda de la década de 1980, pero particularmente como resultado de las reformas de mercado.

Gráfico 4.8 Participación de las manufacturas en el PIB, 1950-2013.



Fuente: CEPAL.

42 El mejor desempeño durante la primera fase de auge de los precios de productos básicos (2003-2008) puede asociarse con el fuerte crecimiento de la producción de manufacturas, lo que contrasta con el colapso del coeficiente de industrialización durante la segunda fase (2008-2013). De hecho, la primera fase del auge es una rara excepción de la tendencia descendente del coeficiente de industrialización desde la década de 1980, asociada, sin duda, con una tasa de cambio real relativamente competitiva²⁰. En cambio, la segunda fase del auge se caracterizó por una renovada y rápida desindustrialización, asociada a su vez con efectos bastante intensos de la enfermedad holandesa, generados por fuertes sobrevaluaciones de las tasas de cambio, reforzadas por las importaciones masivas desde China (Gallagher, 2016). Esto se suma a la brecha tecnológica negativa que la región padece cada vez más, no solo en relación a las economías de Asia oriental, sino también a las de los países desarrollados dependientes de recursos naturales (véase, entre muchos otros trabajos, CEPAL, 2012). Esto también implica que, en contraste con el análisis de Pérez (2010), y aparte de unas pocas experiencias exitosas, la región no ha logrado apropiarse de todos los beneficios tecnológicos asociados a la explotación de sus recursos naturales.

5. Conclusiones

43 En general, América Latina —y particularmente América del Sur— no ha podido captar plenamente los beneficios de la especialización en recursos naturales y ha afrontado, en cambio, algunos efectos estructurales negativos de tal dependencia, en especial la desindustrialización. Aún más importante, ha sido una víctima importante de las vulnerabilidades macroeconómicas generadas por los ciclos de los precios de productos básicos, generalmente por no haber logrado desarrollar políticas macroeconómicas contracíclicas apropiadas. La falta de políticas contracíclicas se vio reflejada de manera prominente en la desaceleración de las economías de los países sudamericanos en el periodo comprendido entre 2008 y 2013, que se dio a pesar del auge persistente de los productos básicos y que estuvo asociada en gran medida con las tendencias a la sobrevaluación de los tipos de cambio y a una renovada desindustrialización. Además, las políticas procíclicas durante el auge generaron una fuerte vulnerabilidad al colapso de los precios de los productos básicos que tuvo lugar en años recientes.

44 Esto implica que en el contexto de la fase adversa que actualmente experimentan los precios de los productos básicos, el camino hacia adelante requiere de una estrategia muy activa de desarrollo productivo, que tenga a la acumulación de capacidades tecnológicas en su centro. Esta estrategia debe combinar, en esencia, una búsqueda de la diversificación de la producción con una política explícita de reindustrialización, pero también con un compromiso a explotar plenamente las oportunidades tecnológicas y los encadenamientos productivos que proporciona la riqueza de recursos naturales.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, K. y A. Valdés (2008) 'Introduction and Summary', en K. Anderson and A. Valdés (eds.) *Distortions to Agricultural Incentives in Latin America* (Washington, D.C.: Banco Mundial), pp. 1–58.
- Bértola, L. y J.A. Ocampo (2013) *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia* (Oxford: Oxford University Press).
- Blomström, M. y P. Meller (eds.) (1991) *Diverging Paths: Comparing a Century of Scandinavian and Latin American Economic Development* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y John Hopkins University Press).
- Bresser-Pereira, L.C., J.L. Oreiro y N. Marconi (2015) *Developmental Macroeconomics: New Developmentalism as a Growth Strategy* (Milton Park: Routledge).
- Bulmer-Thomas, V. (2014) *The Economic History of Latin America since Independence* (3ª ed.) (Cambridge: Cambridge University Press).
- Cárdenas, E., J.A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (2000) *Industrialization and the State in Latin America: The Postwar Years*, Volumen 3 de *An Economic History of Twentieth-Century Latin America* (Houndmills: Palgrave y St. Antony's College, Oxford).
- Celasun, O., F. Grigoli, K. Honjo, J. Kapsoli, A. Klemm, B. Lissovolik, J. Luksic, M. Moreno Badia, J. Pereira, M. Poplawski- Ribeiro, B. Shang y Y. Ustyugova (2015) 'Fiscal Policy in Latin America: Lessons and Legacies of the Global Financial Crisis', *IMF Staff Discussion Notes* No. 15/6 (Washington, D.C.: FMI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015a) *América Latina y el Caribe y China: Hacia una nueva era de cooperación económica* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL (2015b) *Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL (2012) *Cambio estructural para la equidad: Una visión integrada del desarrollo* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL (2001) *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (Bogotá: CEPAL y Alfaomega).
- Céspedes, L. F. y A. Velasco (2014) 'Was this Time Different?: Fiscal Policy in Commodity Republics', *Journal of Development Economics*, 106, pp. 92–106, DOI: 10.1016/j.jdeveco.2013.07.012.
- Erten, B. y J. A. Ocampo (2013) 'Super Cycles of Commodity Prices since the Mid-Nineteenth Century', *World Development*, 44, pp. 14–30.
- Ffrench-Davis R., O. Muñoz y G. Palma (1998) 'The Latin American Economies, 1959-1990', en L. Bethell (ed.) *The Cambridge History of Latin America, Latin America: Economy and Society Since 1930* (vol. 6) (Cambridge: Cambridge University Press).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013) *World Economic and Financial Surveys, Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: Time to Rebuild Policy Space* (Washington, D.C.: FMI).
- Gallagher, K. P. (2016) *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus* (Nueva York: Oxford University Press).

- Grilli, E. y M. Ch. Yang (1988) 'Primary commodity prices, manufactured goods prices, and the terms of trade of developing countries: What long run shows', *The World Bank Economic Review*, 2(1).
- Hausmann, R. (2011) 'Structural Transformation and Economic Growth in Latin America', en J. A. Ocampo y J. Ros (eds.) *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (Oxford: Oxford University Press), capítulo 21.
- Klemm, A. (2014) 'Fiscal Policy in Latin America over the Cycle,' *IMF Working Paper*, No. 14/59.
- Krugman, P. (1990) *Rethinking International Trade* (Cambridge M.A.: MIT Press).
- Lewis, W. A. (1978) *Growth and Fluctuations, 1870-1913* (Londres: George Allen and Unwin).
- Lewis, W. A. (1969) *Aspects of Tropical Trade, 1883-1965* (Stockholm: Almqvist & Wiksell, Serie Wicksell Lectures).
- Ocampo, J. A. (2012) 'How Well Has Latin America Fared During the Global Financial Crisis?', in M. Cohen (ed.) *The Global Economic Crisis in Latin America: Impacts and Prospects* (Milton Park: Routledge), capítulo 2.
- Ocampo, J. A. (1986) 'New Developments in Trade Theory and LDCs', *Journal of Development Economics*, 22 (1), pp. 129-170.
- Ocampo, J. A. y M. A. Parra-Lancourt (2010) 'The Terms of Trade for Commodities since the Mid-Nineteenth Century', *Revista de Historia Económica - Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 28(1), pp. 11-37.
- Ocampo, J. A. y M. A. Parra-Lancourt (2007) 'The Dual Divergence: Growth Successes and Collapses in the Developing World Since 1980', en Ffrench-Davis, R. y J. L. Machinea (eds.) *Economic Growth with Equity: Challenges for Latin America* (Houndmills: Palgrave y CEPAL).
- Palma, G. (2011) 'Why Has Productivity Growth Stagnated in Latin America since the Neo-Liberal Reforms?', en J. A. Ocampo y J. Ros (eds.) *The Oxford Handbook of Latin American Economics* (Oxford: Oxford University Press), capítulo 23.
- Pérez, C. (2010) 'Dinamismo tecnológico e inclusión social en América Latina: Una estrategia de desarrollo productivo basada en los recursos naturales', *Revista de la CEPAL*, 100, pp. 123-145.
- Prebisch, R. (1973) *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano en 1949*, 2nd ed. (Santiago: CEPAL, Serie conmemorativa del XXV aniversario de la CEPAL).
- Rodrik, D. (2014) 'The Past, Present and Future of Economic Growth,' in F. Allen et al. (eds.) *Toward a Better Global Economy* (Oxford: Oxford University Press), capítulo 2.
- Schumpeter, J. A. (1939) *Business Cycles* (New York: McGraw-Hill).
- Singer, H. W. (1950) 'U.S. foreign investment in underdeveloped areas: The distribution of gains between investing and borrowing countries', *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 40.
- Végh, C. y G. Vuletin (2014) 'The Road to Redemption: Policy Response to Crisis in Latin America', *IMF Economic Review*, 62(4), pp. 526-568.

NOTAS

1. Utilizo este término, en vez de «materias primas», para referirme a lo que en inglés se conocen generalmente como *commodities*.
2. Véanse Bértola y Ocampo (2013, capítulo 3) y Bulmer-Thomas (2014, capítulos 3-6).

3. Esta interpretación de los datos de Anderson y Valdés (2008) es más apropiada que aquella que apunta a un amplio sesgo en contra de la agricultura de la estructura de protección. Véase, por ejemplo, el gráfico 1.3 de aquel estudio, en el que se muestra que casi todos los productos agrícolas que competían con importaciones estaban protegidos.
4. En los casos de Bolivia y Argentina, las primeras privatizaciones fueron revertidas en los años indicados. Aunque en ambos casos se llamó «nacionalización» a esta reversión de políticas, en realidad implicaba el control mayoritario por parte del Estado y no una nacionalización total.
5. Véanse, a este respecto, varias contribuciones de Kevin Gallather, incluido su libro reciente (Gallagher, 2016), y CEPAL (2015a).
6. Uso aquí este término, en vez de «crisis financiera mundial» porque, aunque la crisis tuvo efectos mundiales, sus epicentros fueron los EE.UU. y Europa occidental.
7. Esto no es cierto si se excluyen las exportaciones de México a EE.UU. En efecto, según la CEPAL, si excluimos a México, los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales representaban el 68.3% de las exportaciones a los EE.UU. en 2014, frente al 29.9% cuando se incluye a México.
8. En realidad, las estructuras exportadoras de Brasil y México en 1990 no eran tan diferentes en términos de esta clasificación (véase Bértola y Ocampo, 2013, cuadro 5.5).
9. Este patrón se desarrolló relativamente tarde en Colombia. Aunque el petróleo y los minerales (carbón, níquel y oro) se incrementaron desde la década de 1980, solo superaron la participación de la agricultura en la segunda mitad de la década de 1990 y llegaron a representar más de la mitad de las exportaciones solo después de 2008.
10. Véase una revisión de la literatura en Erten y Ocampo (2013).
11. Se ha tomado como referencia el periodo común 1970-2003, aunque el superciclo del precio del petróleo empezó un poco más tarde. Y, una vez más, el periodo más reciente corresponde a un ciclo aún incompleto.
12. Una excepción parcial son los productos de la agricultura no tropical, pero ese caso refleja los precios divergentes de los distintos productos básicos.
13. Véase Rodrik (2014) respecto a las tendencias a nivel mundial, Hausmann (2011) en relación con América Latina, y Palma (2011) para una perspectiva comparativa. Bresser-Pereira et al. (2015) aportan una excelente perspectiva macroeconómica sobre estos temas.
14. Un análisis interesante es la historia comparativa del desarrollo histórico escandinavo frente al latinoamericano en los ensayos reunidos en Blomström y Meller (1991).
15. Ocampo y Parra-Lancourt (2007) señalan que el pobre desempeño del crecimiento a largo plazo de los países especializados en recursos naturales y en las manufacturas asociadas a ellos puede estar asociado con largos periodos de precios bajos de productos básicos.
16. Végh y Vuletin (2014) presentan una visión positiva del avance hacia una política fiscal contracíclica y, en menor medida, Céspedes y Velasco (2014). En cambio, Klemm (2014) encuentra que la política fiscal en los países latinoamericanos ha sido, en promedio, procíclica, una vez que se incluyen los precios de los productos básicos en el balance fiscal, y el FMI (2013) y Celasum et al. (2015) refuerzan la visión de un avance limitado, si acaso.
17. En el pasado, Colombia también adoptó exitosamente criterios contracíclicos en el manejo del Fondo Nacional del Café, creado en 1940. Sin embargo, con el colapso del Convenio Internacional del Café en 1989, la capacidad del país de utilizar este instrumento se debilitó considerablemente, y, en todo caso, el café ya no tiene la participación en la economía que alguna vez tuvo.
18. Dado el «bono or“boom”?» demográfico de los últimos años y lo que puede denominarse el «impuesto» demográfico experimentado en las décadas de 1950 y 1960, las comparaciones del crecimiento total del PIB supera al del PIB per cápita. Una alternativa es emplear el PIB por trabajador, que tiende a reforzar la preferencia por las comparaciones que utilizan el PIB total.
19. La correlación se vería más debilitada si tomamos en cuenta que el desempeño aparentemente bueno de Venezuela en el periodo comprendido entre 2003 y 2013 fue precedido

por una fuerte recesión en aquel país entre 2002 y 2003, asociada en gran medida con el paro en la empresa petrolera estatal.

20. Según las estimaciones de la CEPAL, la tasa de cambio real de los países sudamericanos era más competitiva en el periodo 2003-2008 que en 1990-2013 en su conjunto, salvo en Ecuador y Venezuela. Posteriormente experimentaron una fuerte apreciación en la mayoría de los países entre 2009 y 2013.

RESÚMENES

El presente capítulo analiza la evolución histórica de la dependencia de productos básicos en América Latina, mostrando que la dependencia de exportaciones intensivas en recursos naturales se incrementó durante el auge de precios de dichos productos de 2003-2013, sucediendo a un periodo de diversificación exportadora que se había iniciado a mediados de la década de 1960. Luego analiza la dinámica de los precios, mostrando que los precios de los productos básicos experimentaron tendencias de largo plazo que fueron generalmente adversas a los productos no petroleros a lo largo del siglo XX, así como superciclos de 30 a 40 años de duración. A partir de dicho patrón, el autor argumenta que el reciente colapso de precios puede ser el inicio de un largo periodo de precios débiles. Finalmente, el capítulo muestra que la región no ha sido capaz de aprovechar plenamente los beneficios de su especialización en recursos naturales y ha enfrentado, en cambio, algunos efectos negativos de la enfermedad holandesa debido a la dependencia antes mencionada. Además, América Latina ha sido víctima de las vulnerabilidades macroeconómicas generadas por los ciclos de los precios de los productos básicos, en gran medida por no haber logrado desarrollar políticas macroeconómicas contracíclicas apropiadas.

AUTORES

JOSÉ ANTONIO OCAMPO

Es miembro de la Junta Directiva del Banco de la República de Colombia, profesor (en licencia de servicio público) de la Universidad de Columbia y presidente del Comité de Políticas de Desarrollo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas. Ha sido secretario general adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y ministro de Hacienda, ministro de Agricultura y director del Departamento Nacional de Planeación de Colombia