

Reflexiones para retomar el crecimiento

*Inserción internacional, transformación productiva
e inclusión social*



Título: *Reflexiones para retomar el crecimiento:
Inserción internacional, transformación productiva
e inclusión social*

Serie: Reporte de Economía y Desarrollo

Depósito Legal: If74320043302587

ISSN: 980-6810-01-5

Editores:

Dirección de Estudios Económicos
Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la
Corporación Andina de Fomento (CAF).
Correo electrónico: desarrollo@caf.com

Coordinación y producción editorial:

Dirección de Secretaría y Comunicaciones Corporativas.
Unidad de Publicaciones de la CAF.
Teléfono: (58 212) 209.2249 – Fax: 209.2211
Correo electrónico: publicaciones@caf.com

Diseño gráfico: 72 dpi

Impreso en: Gráficas Acea.

Caracas, Venezuela – Noviembre de 2004

La versión digital de este libro se
encuentra en: www.caf.com/publicaciones

© Corporación Andina de Fomento



Prólogo

L. Enrique García

Presidente Ejecutivo CAF

América Latina ha iniciado el siglo XXI en medio de una situación económica, política y social muy compleja. Pese a importantes avances en cuanto al marco democrático y a la estabilización macroeconómica, la región ha perdido importancia económica en el contexto internacional y en las últimas cinco décadas ha bajado de la segunda posición a la antepenúltima, solamente por encima de África y de los países más pobres del Asia.

Los países latinoamericanos se han caracterizado por registrar un crecimiento bajo y volátil, sujeto a innumerables choques externos que han derivado en graves crisis económicas y sociales. En este contexto, la situación de pobreza se ha agudizado en la mayor parte de países y la distribución del ingreso regional se ha convertido en la más inequitativa del planeta. Esta polarización social ha agravado problemas de violencia y marginalidad y ha venido acompañada por un proceso de deterioro ambiental y utilización insostenible de recursos críticos, como los bosques y el agua.

En estas circunstancias, el desafío de América Latina es lograr un crecimiento económico sostenido y alto, que sea incluyente, participativo y respete la diversidad cultural y el medio ambiente. Este reto requiere de una agenda renovada de desarrollo que mejore las condiciones de vida de la mayoría de la sociedad y promueva la expansión sostenida de las diferentes formas de riqueza o capital que tiene nuestro continente, es decir el capital físico, financiero, natural, social y humano. Adicionalmente, esta agenda deberá incorporar de manera integral los factores determinantes de un crecimiento económico de calidad, relacionados con la estabilidad macroeconómica, eficiencia microeconómica, equidad social, ética en el comportamiento, responsabilidad ambiental y valorización del acervo cultural.

Un aspecto crítico en la discusión de una agenda renovada de desarrollo tiene que ver con el carácter de la inserción internacional de nuestra región. Tal discusión es muy oportuna, pues actualmente varios países latinoamericanos están inmersos en complejas negociaciones de acuerdos comerciales y de integración regional. Aunque las situaciones son heterogéneas y las prioridades difieren entre países, existe un factor común relacionado con la necesidad de utilizar estos procesos como una herramienta para dinamizar el crecimiento y mejorar la presencia de América Latina en la economía internacional.

Precisamente, este libro reúne un conjunto de reflexiones y propuestas sobre cómo retomar el crecimiento en la región, con especial énfasis en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales y la integración regional como instrumento para mejorar la calidad de la inserción internacional y lograr un acceso más profundo a los mercados externos. Analiza, además, la posibilidad de lograr una transformación productiva orientada a la generación de valor agregado y al mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región. Adicionalmente, incluye la necesidad de diseñar mecanismos que garanticen una mayor equidad e inclusión social, como parte sustancial de una estrategia de inserción internacional exitosa. Estos elementos son fundamentales para mejorar la calidad de la participación de América Latina en la economía internacional.

A través de esta publicación, la CAF desea realizar un aporte al creciente debate sobre estrategias de desarrollo en la región. La misma es fruto de un profundo proceso de reflexión al interior de la institución, en el que han intervenido, además, numerosos académicos y pensadores de la región. Esperamos que cumpla con el objetivo de estimular el debate y orientar el diseño e implementación de políticas públicas, destinadas a mejorar la presencia de América Latina en el mundo y reanudar el crecimiento como base para sustentar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de nuestros pueblos.

Indice

■ Prólogo	3
■ Reconocimientos	11
■ Capítulo 1 Hacia una mejor estrategia de desarrollo	13
• América Latina: crecimiento insuficiente, deterioro social y frágil gobernabilidad	16
• Factores productivos y productividad	17
• Volatilidad económica y vulnerabilidad externa	18
• Vulnerabilidad, bienestar social y gobernabilidad	20
• Retomando crecimiento de calidad en América Latina	21
• Inserción internacional e integración regional	22
• Transformación productiva: diversificación y agregación de valor	24
• El desafío de la inclusión social	26
• Financiamiento y gobernabilidad	27
■ Capítulo 2 Inserción internacional e integración regional	31
• El contexto	34
• Los patrones del comercio	34
• Inserción comercial y proteccionismo	40
• Estrategias de negociación para aumentar la inserción internacional	42
• Del proteccionismo a la liberalización comercial	42
• Uso estratégico de las rutas de inserción	44
• Medidas de apoyo a la competitividad	58
• Promoción de exportaciones	60
• Inserción en las cadenas globales de producción	64
• Infraestructura e integración física	76
• Conclusiones	83
■ Capítulo 3 Transformación productiva: diversificación y agregación de valor	85
• Aprovechando las ventajas comparativas	88
• Dotación, ventajas comparativas y diversificación	88
• ¿Por qué no se diversifican las economías de la región?	90
• Visión del <i>cluster</i>	107
• ¿Cómo añadir valor a las ventajas comparativas a través de los <i>clusters</i>?	114
• El desarrollo sostenible de los recursos naturales: acceso, financiamiento e instituciones	114
• Mejorando el ambiente de negocios	118
• Mejorando la productividad laboral	120
• El <i>cluster</i> : núcleo de diversificación e innovación	122
• Conclusiones	133

■ Capítulo 4 El desafío de la inclusión social	135
• Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso	138
• El debate	138
• La situación en América Latina	139
• Implicaciones de la transformación productiva	149
• La estrategia social	151
• Los tres pilares: creación de oportunidades, protección social y políticas para el largo plazo	152
• Creación de oportunidades	153
• Microcrédito	153
• Fondos de inversión social	155
• Acceso a la tierra	157
• Responsabilidad social de la empresa	160
• Fortalecimiento del capital social	162
• Protección social	164
• Mejoramiento de la eficiencia y protección del gasto social	164
• Programa de transferencias focalizadas	165
• Planes de empleo temporal y seguros al desempleo	166
• Políticas de largo plazo	166
• Educación	166
• Salud	171
• Mercado laboral	173
• Conclusiones	176
■ Capítulo 5 Financiamiento y gobernabilidad	177
• Fortalecimiento de las finanzas públicas	180
• Aumento de recursos fiscales	181
• Reasignación del gasto público	183
• Manejo de deuda pública	187
• Manejo de contingencias fiscales	190
• Institucionalidad fiscal	193
• Acceso al financiamiento privado	197
• Marco legal, regulación y supervisión	198
• Registros de crédito y vigilancia privada	203
• Banca de desarrollo	205
• Desarrollo del mercado de capitales	207
• Viabilidad política y bases para la gobernabilidad democrática	214
• La gobernabilidad en América Latina	215
• Plataforma de gobernabilidad para la nueva estrategia de desarrollo	218
• ¿Cómo hacer que las reformas perduren?	222
• Conclusiones	224
■ Referencias bibliográficas	227

Índice de Gráficos

Gráfico 1.1:	Convergencia / divergencia por países entre 1950 y 2000 (% del PIB <i>per cápita</i> relativo al de EE.UU.)	17
Gráfico 1.2:	Volatilidad económica	18
Gráfico 2.1:	Ventaja comparativa revelada, materias primas agrícolas	34
Gráfico 2.2:	Ventaja comparativa revelada, productos alimenticios	34
Gráfico 2.3:	Ventaja comparativa revelada, productos metálicos	34
Gráfico 2.4:	Ventaja comparativa revelada, combustibles	34
Gráfico 2.5:	Ventaja comparativa revelada, manufacturas	35
Gráfico 2.6:	Ventaja comparativa revelada, productos de alta tecnología	35
Gráfico 2.7:	Estructura de las exportaciones en Sudamérica y México, 2001	35
Gráfico 2.8:	Índice de Herfindahl de concentración de las exportaciones	37
Gráfico 2.9:	Estructura exportadora de América Latina sin México	38
Gráfico 2.10:	Estructura exportadora de México	38
Gráfico 2.11:	Estructura exportadora por intensidad tecnológica, 1999-2001	38
Gráfico 2.12:	Participación en las exportaciones mundiales	40
Gráfico 2.13:	Aranceles promedio en EE.UU. por etapa de producción, 2000	41
Gráfico 2.14:	Relación entre la PTF y los aranceles por sector	46
Gráfico 2.15:	Comercio intraregional, 2002	53
Gráfico 2.16:	Exportaciones latinoamericanas por mercado de destino, 2002	55
Gráfico 2.17:	Composición de las exportaciones de América Latina por mercado de destino, 2000	55
Gráfico 2.18:	Índice de competitividad para el crecimiento, 2003-2004	59
Gráfico 2.19:	Evolución de los flujos mundiales de IED, comercio y PIB	65
Gráfico 2.20:	Inversión extranjera directa como % PIB	66
Gráfico 2.21:	Flujos de IED hacia América Latina y el Caribe por lugar de origen, 1990-2000	67
Gráfico 2.22:	IED hacia América Latina por sectores, 1997-2001	68
Gráfico 2.23:	IED hacia América Latina por sectores, 2002	68
Gráfico 2.24:	Carreteras pavimentadas	76
Gráfico 2.25:	Generación eléctrica	76
Gráfico 2.26:	Suscripción a líneas fijas y móviles	77
Gráfico 3.1:	Relación entre abundancia y concentración	90
Gráfico 3.2:	PIB por trabajador	93
Gráfico 3.3:	PIB por trabajador como proporción del de EE.UU.	93
Gráfico 3.4:	Resultados en lenguaje 4to grado y PTF	94
Gráfico 3.5:	Resultados en matemáticas 4to grado y PTF	95
Gráfico 3.6:	Relación entre los flujos de inversión extranjera directa y años de escolaridad, 2000	98
Gráfico 3.7:	Relación entre el N° de computadoras importadas por trabajador y años de escolaridad	98
Gráfico 3.8:	Relación entre el N° de computadoras importadas por trabajador y nivel de producto	99
Gráfico 3.9:	Científicos e ingenieros en I&D, 1990-2000	99
Gráfico 3.10:	Probabilidad de recibir capacitación	101
Gráfico 3.11:	Crecimiento promedio de la PTF y del PIB <i>per cápita</i> en América Latina	102
Gráfico 3.12:	PTF y crecimiento del PIB <i>per cápita</i> en América Latina, 1990-2000	103
Gráfico 3.13:	Etapas promedio de desarrollo de los <i>clusters</i> en la región	109

Gráfico 3.14:	¿Adónde vende el sector petrolero?	112
Gráfico 3.15:	¿Qué compra el sector petrolero?	112
Gráfico 3.16:	¿Adónde vende el sector minero?	112
Gráfico 3.17:	¿Adónde compra el sector minero?	112
Gráfico 3.18:	¿Adónde vende el sector petrolero?	113
Gráfico 3.19:	¿Qué compra el sector petrolero?	113
Gráfico 3.20:	¿Adónde vende el sector minero?	114
Gráfico 3.21:	¿Adónde compra el sector minero?	114
Gráfico 3.22:	Volatilidad de los precios	117
Gráfico 4.1:	Crecimiento del PIB <i>per cápita</i> y desigualdad	138
Gráfico 4.2:	Personas viviendo con menos de US\$ 2 por día	140
Gráfico 4.3:	Pobreza e indigencia en América Latina	140
Gráfico 4.4:	Pobreza e indigencia urbana y rural en América Latina	141
Gráfico 4.5:	Variación en la desigualdad del ingreso por regiones del mundo en los noventa	142
Gráfico 4.6:	Facilidades sanitarias	143
Gráfico 4.7:	Acceso al agua potable	143
Gráfico 4.8:	Años de escolaridad por regiones del mundo	145
Gráfico 4.9:	Porcentaje de la población con educación secundaria y educación superior	146
Gráfico 4.10:	Egreso del cuarto grado, 1998	147
Gráfico 4.11:	Tasa de graduación en secundaria, 1998	147
Gráfico 4.12:	Índice de Desarrollo Humano	147
Gráfico 4.13:	Desempleo promedio por regiones, 2001	149
Gráfico 4.14:	Capital social y desarrollo humano	162
Gráfico 4.15:	Capital social a nivel mundial	163
Gráfico 5.1:	Deuda pública en América Latina	187
Gráfico 5.2:	Resultado fiscal y crédito	189
Gráfico 5.3:	Costos fiscales de las crisis bancarias	191
Gráfico 5.4:	Crédito bancario al sector privado	197
Gráfico 5.5:	Estado de Derecho y crédito	198
Gráfico 5.6:	Banca pública	206
Gráfico 5.7:	Confianza en las instituciones	215
Gráfico 5.8:	Indicadores de gobernabilidad, 2002	217

Índice de Cuadros

Cuadro 2.1:	Cuota en las exportaciones mundiales de manufacturas y valor agregado manufacturero por regiones del mundo, 1980 y 1997	39
Cuadro 2.2:	Aranceles norteamericanos por producto, 2001	41
Cuadro 2.3:	Protección arancelaria promedio por tipo de bienes y región	42
Cuadro 2.4:	Tratamiento preferencial de los EE.UU., 2000	48
Cuadro 2.5:	Exportaciones de América Latina 1990-2002	52
Cuadro 2.6:	Composición de las exportaciones intraregionales: Comunidad Andina	54
Cuadro 2.7:	Composición de las exportaciones intraregionales: Mercado Común de Centroamérica	54
Cuadro 2.8:	Composición de las exportaciones intraregionales: Mercosur	54
Cuadro 2.9:	Principales productos de importación de China, promedio 1997-1998	57
Cuadro 2.10:	Origen de las importaciones de China	58
Cuadro 2.11:	Riesgos y oportunidades de las rutas de inserción internacional	59
Cuadro 2.12:	Incentivos financieros a las exportaciones	62

Cuadro 2.13:	Incentivos fiscales a las exportaciones	63
Cuadro 2.14:	Índice de competitividad para el crecimiento y sus componentes, 2003-2004	71
Cuadro 2.15:	Políticas de incentivos para atraer IED	73
Cuadro 2.16:	Algunos indicadores de la eficiencia de los procesos asociados al comercio	78
Cuadro 2.17:	Mediana de tiempo que toma el proceso aduanero en la importación	79
Cuadro 3.1:	Competitividad de las regulaciones laborales	92
Cuadro 3.2:	Impacto de los trámites para establecer una empresa	93
Cuadro 3.3:	Retornos mincerianos a la educación en porcentaje	95
Cuadro 3.4:	Tasa de desempleo por nivel de educación	96
Cuadro 3.5:	Computadores personales por cada 1.000 trabajadores	100
Cuadro 3.6:	Brechas de tecnología y escolaridad existentes entre países seleccionados de América Latina y el Este de Asia	104
Cuadro 3.7:	Factores que acompañan el proceso de innovación	105
Cuadro 3.8:	Evolución de los gastos totales en investigación y desarrollo, 1980-1999	106
Cuadro 3.9:	Nivel de desarrollo de las etapas de los <i>clusters</i> de recursos naturales en la región	108
Cuadro 4.1:	Cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina en los noventa	141
Cuadro 4.2:	Indicadores de salud en América Latina y otras regiones del mundo	143
Cuadro 4.3:	Indicadores de salud en ciertos países de América Latina	144
Cuadro 4.4:	Indicador de calidad de la salud en América Latina	144
Cuadro 4.5:	Indicadores de educación en el mundo en desarrollo	145
Cuadro 4.6:	Resultados del TIMSS	146
Cuadro 4.7:	Índice de Desarrollo Humano para algunos países de América Latina y regiones del mundo	148
Cuadro 4.8:	Segmentos del mercado de trabajo en América Latina (zonas urbanas)	149
Cuadro 4.9:	Flexibilidad de las leyes laborales y relaciones colectivas en algunos países del mundo	150
Cuadro 4.10:	Estructura de tenencia de tierras, comparaciones internacionales	158
Cuadro 5.1:	Tasa de evasión del IVA, 1992	181
Cuadro 5.2:	Supervisión del sistema bancario	201
Cuadro 5.3:	Registros públicos de crédito en América Latina	204
Cuadro 5.4:	Transparencia y monitoreo del público	206
Cuadro 5.5:	Regímenes de capitalización individual. Composición de los fondos administrados	209

Índice de Figuras

Figura 2.1:	Determinantes de la IED para países receptores en desarrollo	68
Figura 4.1:	Variación en el bienestar familiar en México por regiones	151

Índice de Recuadros

Recuadro 2.1:	El mercado de los servicios en América Latina	36
Recuadro 2.2:	El impacto del TLCAN en México después de 10 años	49
Recuadro 2.3:	Impactos sectoriales del ALCA	51
Recuadro 2.4:	Estabilidad jurídica en el Perú, ¿fuente de credibilidad para el inversionista?	74

Recuadro 2.5: La IED en Costa Rica	75
Recuadro 2.6: La iniciativa IIRSA	80
Recuadro 2.7: Asociaciones Público Privadas (APP)	82
Recuadro 3.1: Innovación en los países andinos	106
Recuadro 3.2: Petróleo e industria en Venezuela	110
Recuadro 3.3: Las políticas de manejo forestal en Bolivia	116
Recuadro 3.4: Las necesidades de inversión en el sector de hidrocarburos	117
Recuadro 3.5: El modelo chileno, diferenciando entre regulación y provisión	121
Recuadro 3.6: El modelo mexicano, la reforma de CONALEP	122
Recuadro 3.7: El caso de INTEL en Costa Rica	123
Recuadro 3.8: El Programa Andino de Competitividad (PAC)	124
Recuadro 3.9: El espárrago peruano, la insospechable rentabilidad del capital social y de la gestión del conocimiento compartido	126
Recuadro 3.10: La creación de la Orimulsión	129
Recuadro 4.1: Banco Solidario en Bolivia, caso exitoso de crédito a grupos solidario	155
Recuadro 4.2: La CAF y el sector microfinanciero	156
Recuadro 4.3: El Plan Esperanza en Ecuador	157
Recuadro 4.4: Ejemplos andinos de responsabilidad social de la empresa	161
Recuadro 4.5: Desarrollo Cultural y Comunitario en la CAF	164
Recuadro 4.6: El Sistema de Información y Planificación Participativa (SIPP)	165
Recuadro 4.7: Programa social innovador: Bolsa Escola en Brasil	168
Recuadro 4.8: La educación en los países del Este Asiático	170
Recuadro 5.1: Reforma institucional del Servicio de Rentas Internas (SRI) en Ecuador	182
Recuadro 5.2: Reformas institucionales en Australia	185
Recuadro 5.3: Lecciones de las crisis financieras recientes	192
Recuadro 5.4: ¿Qué explica la elevada pro-ciclicidad de la política fiscal en la región?	194
Recuadro 5.5: Institucionalidad fiscal en los países andinos	196
Recuadro 5.6: Principios de Gobierno Corporativo de la CAF	200
Recuadro 5.7: Chile: reforma de pensiones y mercados de capitales	208
Recuadro 5.8: CORFO y el financiamiento a la innovación	213
Recuadro 5.9: Las crisis políticas de América Latina vistas desde Wall Street	221
Recuadro 5.10: Nuevos actores en la escena política latinoamericana	222
Recuadro 5.11: Programa de Gobernabilidad de la CAF	224

Reconocimientos

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Dirección de Estudios Económicos, Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento, bajo la coordinación de Fidel Jaramillo y Luis Miguel Castilla.

Los asesores académicos de este proyecto fueron Patricio Meller y Joaquín Vial.

Los principales autores son:

Capítulo 1	Luis Miguel Castilla
Capítulo 2	José Pineda y Stefania Scandizzo
Capítulo 3	Osmel Manzano
Capítulo 4	Germán Ríos
Capítulo 5	Luis Miguel Castilla

José Pineda contribuyó en la elaboración de los capítulos 3 y 4. Bartolomé Ríos contribuyó en la elaboración del capítulo 5 y en la edición general del libro.

Contribuyeron también a la elaboración de los capítulos: Camilo Arenas, Juliano Assunção, Marcela Benavides, Ana Mercedes Botero, José Camargo, Luis Chang, Ramón Espinasa, Gustavo Fernández, Rafael Fuentes, Horst Grebe, Luis Carlos Jemio, Jacobo Kiriaty, Andrés Langebaek, Manuel Malaret, Gabriel Ortiz de Zevallos, Silvia Oteyza, Lenin Parreño, Bernardo Requena y Alejandro Soriano.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de Victor Albuquerque, Juan Blyde, Fernando Candia, Albert Fishlow, Marino González, Carlos Guaipatin, Roberto Junguito, Alicia Polo y La Borda, Ricardo Rocha, Miguel Rodríguez Mendoza y Hugo Santa María.

Los asistentes de investigación fueron Erika Balducci y Federico Ortega. Los autores agradecen especialmente a Andrea Otero, quien aparte de ser asistente de investigación, contribuyó en la redacción de varias secciones y estuvo a cargo de la edición final del libro.

Hacia una mejor estrategia de desarrollo

Hacia una mejor estrategia de desarrollo

América Latina ha logrado avances destacables en las últimas dos décadas en materia de estabilidad macroeconómica, apertura al comercio y flujos de capitales internacionales, además de la consolidación de la democracia en buena parte de la región. En materia macroeconómica, la mayoría de los países latinoamericanos adoptó programas de estabilización, logrando una reducción drástica de la inflación y del déficit fiscal. En el plano macroeconómico también han ocurrido avances fundamentales y hoy vemos una ampliación en el ámbito de acción del sector privado, con una retirada del Estado de actividades productivas y una reducción notable de interferencias innecesarias del funcionamiento del sistema de precios.

Por otra parte, la regulación de los sistemas financieros y de monopolios naturales en áreas como telecomunicaciones, energía, agua, entre otros, se ha modernizado y tecnificado. Además, la región registró una mayor inserción internacional gracias a las reformas de liberalización, que implicaron una reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa (IED). Esto redundó en un incremento en el peso del comercio exterior dentro del producto, pasando de 25% del PIB en 1980 a 43% en 2002¹. Así mismo, la región se convirtió, a mediados de los noventa, en la principal receptora de IED entre los países en desarrollo. Por su parte, en su último informe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) concluye que se han logrado avances importantes en el campo de los derechos políticos en casi toda la región².

No obstante a lo anterior, el crecimiento en América Latina no se ha acelerado al ritmo necesario para revertir el rezago acumulado desde mediados del siglo pasado respecto a otras regiones del mundo en desarrollo que sí han logrado sostener altas tasas de crecimiento económico por un período prolongado. En efecto, al comparar el PIB *per cápita* real de la región con el de los países desarrollados, se aprecia que éste ha venido cayendo en las últimas décadas y, de mantenerse la actual tendencia, llegaría muy

pronto a representar solamente una quinta parte del ingreso *per cápita* de los países industrializados. Naturalmente, el escaso dinamismo económico observado ha generado que la situación social se deteriore en la mayoría de los países.

Durante los últimos cinco años, el porcentaje de población que vive en condiciones de pobreza extrema se incrementó en casi todos los países de Latinoamérica. De hecho, según la CEPAL, la región cuenta con un poco más de 100 millones de habitantes que son considerados indigentes, habiéndose registrado un incremento de 10% entre 1999 y 2002. A esta situación se suma el hecho que América Latina continúa teniendo la peor distribución de ingreso en el mundo, lo que agrava los problemas de gobernabilidad de la región y genera un cuestionamiento tanto de las bondades del modelo económico vigente como del sistema democrático.

En este contexto, alcanzar mayores tasas de crecimiento económico que sean sostenidas en el tiempo es una condición necesaria de carácter urgente para empezar a transformar la realidad latinoamericana. Sin embargo, no es suficiente para el desarrollo de la región. El éxito de una serie de propuestas dirigidas a la generación de crecimiento en contextos democráticos, requiere de la inclusión de grupos de menores ingresos y de una orientación hacia el logro de la igualdad de oportunidades para todos. Como lo señala Amartya Sen (1987) “el mejoramiento de las condiciones de vida debe constituirse en un objetivo primordial –presumiblemente el objetivo primordial– de todo el proceso económico”. En otras palabras, no hay que confundir medios con fines: el crecimiento económico constituye solamente un mecanismo para lograr el incremento del bienestar de la población, reducción de la pobreza y mayor igualdad. En estas líneas, la experiencia internacional de la segunda mitad del siglo XX muestra inequívocamente que, sin crecimiento, es prácticamente imposible obtener ganancias perdurables en el bienestar de los más pobres.

¹ CEPAL (2004a).

² PNUD (2004).

En este contexto, nos preguntamos qué debería hacer América Latina para lograr un crecimiento sostenido de largo plazo que permita reducir la pobreza y la desigualdad de ingreso. Rodrik (2003) plantea la necesidad de distinguir entre estos dos aspectos relacionados con el crecimiento, volver a crecer versus lograr un crecimiento sostenido de largo plazo. El foco de este libro está en el segundo aspecto. Así, las propuestas desarrolladas a lo largo de este trabajo se fundamentan en un acceso más profundo a los mercados internacionales e integración regional, una transformación productiva orientada a la generación de valor agregado, un mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región y una mayor equidad e inclusión de todos los segmentos de la población. Es importante destacar que estos factores deben ser considerados en forma conjunta para lograr un balance adecuado de objetivos.

En particular es importante resaltar que la creación de oportunidades es clave para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la exclusión, lo que se obtiene a través del mejor aprovechamiento de las ventajas comparativas y el desarrollo de la productividad en cada uno de los países. El objetivo principal es dotar de activos y fuentes de empleo a los más pobres. Así las redes efectivas de protección social y políticas de largo plazo para fortalecer el capital humano y mejorar el funcionamiento del mercado laboral, juegan un rol imprescindible para poder alcanzar el fin último: un mayor bienestar de la población.

El poder llevar a cabo estas propuestas dependerá de la movilización y mejor asignación de recursos, tanto públicos como privados, que permitan sostener un conjunto de políticas públicas necesarias para mejorar la competitividad de la producción nacional y reducir la brecha social que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos. El éxito de las políticas ejecutadas estará determinado en gran medida por los condicionantes político-institucionales que se enfrentan, especialmente, tomando en cuenta que los márgenes de acción de los gobiernos están limitados por un capital político que se erosiona constantemente por expectativas insatisfechas de la población. Para que los cambios institucionales perduren en el tiempo en un ámbito demo-

crático, y los beneficios de las propuestas alcancen a todos los segmentos de la población, se requiere alcanzar acuerdos sobre temas fundamentales, con una base de apoyo suficientemente amplia y diversa como para legitimar los cambios planteados y crear conciencia acerca de la necesidad de fortalecer la gobernabilidad democrática.

El resto de este capítulo está organizado de la siguiente manera. En la próxima sección se presenta una evaluación del desempeño económico de América Latina durante las últimas décadas, haciendo especial énfasis en el hecho de que la región se ha caracterizado por un crecimiento económico insuficiente y volátil. Se discute también la interrelación entre este pobre desempeño económico y el estado de la gobernabilidad, y se analiza la frágil institucionalidad política y económica que caracteriza a los países de la región, que incrementa la brecha con respecto a otras regiones del mundo. Por último, y como respuesta a esta situación, se presenta una serie de recomendaciones destinadas a retomar el crecimiento de manera sostenida en América Latina.

América Latina: crecimiento insuficiente, deterioro social y frágil gobernabilidad

Históricamente, el crecimiento económico *per cápita* de América Latina ha sido insuficiente para mejorar el bienestar de su población, patrón que se ha exacerbado durante las últimas dos décadas. Las tasas de crecimiento observadas son relativamente bajas desde un triple punto de referencia: el crecimiento promedio de la región en la década de los noventa es inferior al observado durante la década de los sesenta y setenta, inferior al crecimiento de otras regiones en desarrollo, como el Sudeste Asiático, y sustancialmente menor al crecimiento requerido para generar los recursos necesarios para mejorar las condiciones de vida de los latinoamericanos.

En primer lugar, el crecimiento del PIB *per cápita* de América Latina en el período 1990-2003 fue sólo 1% anual, tasa que se ubica considerablemente por debajo de la registrada durante las décadas de los sesenta (3,3%) y setenta (2,4%)³. Segundo, el crecimiento económico de la región ha sido muy inferior

³ Cabe destacar que el mundo registró también un menor crecimiento en los noventa, en comparación con las décadas de los sesenta y setenta.

al de los países del Sudeste Asiático: el ingreso *per cápita* latinoamericano creció tan sólo una cuarta parte del crecimiento promedio observado en dicha región durante las últimas cuatro décadas. Esto implica que en cuarenta años el ingreso *per cápita* del Sudeste Asiático se incrementó siete veces, mientras que el de América Latina ni siquiera alcanzó a duplicarse⁴. Tercero, el escaso crecimiento durante los noventa es un indicio de que no se podía esperar reducir significativamente la pobreza como se había logrado en las décadas de los sesenta y setenta dadas las altas tasas de crecimiento que caracterizaron a dichos períodos⁵.

El Gráfico 1.1 ilustra la presencia predominante de un fenómeno de divergencia en América Latina. Utilizando a Estados Unidos como patrón de referencia, se aprecia que el diferencial del ingreso *per cápita* entre América Latina y EE.UU. ha aumentado durante los últimos cincuenta años. Al introducir los países asiáticos en la comparación, se observan dos aspectos relacionados: existe una clara convergencia de éstos respecto a EE.UU., mientras que América Latina diverge⁶.

Factores productivos y productividad

Esta brecha entre América Latina y otras regiones en desarrollo y desarrolladas, brevemente descrita, se explica por una variedad de razones. Entre ellas, destacan un desempeño desfavorable en términos de acumulación de factores de producción y de productividad. Así mismo, una persistente volatilidad que surge en parte de la vulnerabilidad de las economías de la región a cambios adversos en términos de intercambio y flujos de capital. En conjunto, estos factores impiden mejoras en los niveles de vida, lo que acentúa desigualdades en la distribución del ingreso, origina insatisfacción con la economía de mercado y el sistema democrático, y provoca en determinados casos situaciones de gobernabilidad frágil.

En este marco, al tratar de entender lo ocurrido en la región, podemos advertir que América Latina no ha tenido un desempeño satisfactorio con respecto a la acumulación de sus factores de producción, ni tampoco respecto a su productividad. De Gregorio y Lee (2003) analizan los diferenciales de crecimiento

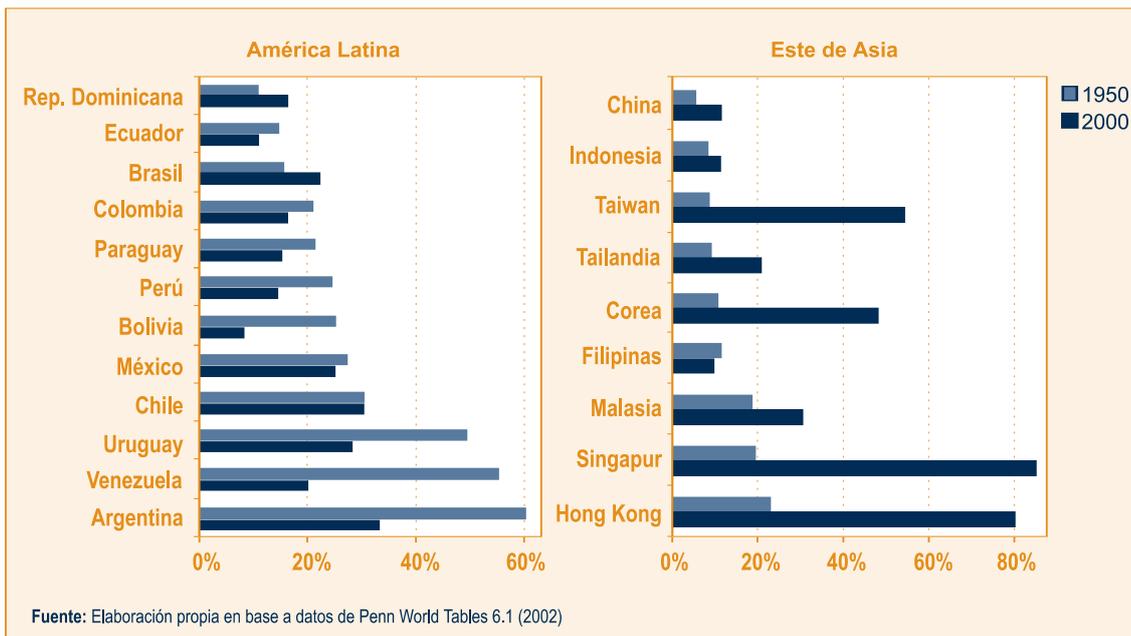


Gráfico 1.1
Convergencia / divergencia por países entre 1950 y 2000 (% del PIB relativo al de EEUU)

⁴ De Gregorio y Lee (2003).

⁵ Según Dollar y Kraay (2000), la relación entre reducción de la pobreza y crecimiento es uno a uno. Otros trabajos como Agenor (2001) y Baldacci *et al* (2002) muestran que la relación entre el ciclo económico y la pobreza es asimétrico.

⁶ Utilizamos como patrón de referencia a los países del Sudeste Asiático debido a que éstos tenían un PIB *per cápita* similar o inferior al de los países latinoamericanos hace 50 años. No obstante, mientras los primeros han tenido un desempeño económico destacable, acortando la brecha con los países industrializados, los segundos la han visto extenderse.

entre América Latina y el Este Asiático para el período 1960-2000, y encuentran que la mitad de este diferencial se atribuye a la acumulación de los factores productivos⁷. En cuanto a la inversión en capital físico, ésta se ha mantenido en niveles bajos en las últimas dos décadas, en particular al compararla con países del Este Asiático o la OECD.

La baja inversión se atribuye, en parte, a la baja capacidad de generar ahorro interno⁸. Esto contrasta marcadamente con los niveles de ahorro de países que han crecido de manera acelerada en las últimas décadas, como los países del Sudeste Asiático, cuya tasa de ahorro en los noventa fue superior al 35% del PIB. Por otra parte, en materia de capital humano⁹, aún cuando América Latina ha realizado importantes avances con respecto a la cobertura educativa de su población, especialmente en materia de educación primaria, existen problemas principalmente relacionados con la calidad de la educación en todos sus niveles, aumentando la brecha respecto a otros países en desarrollo.

De otro lado, las economías latinoamericanas tampoco han podido crecer sostenidamente debido

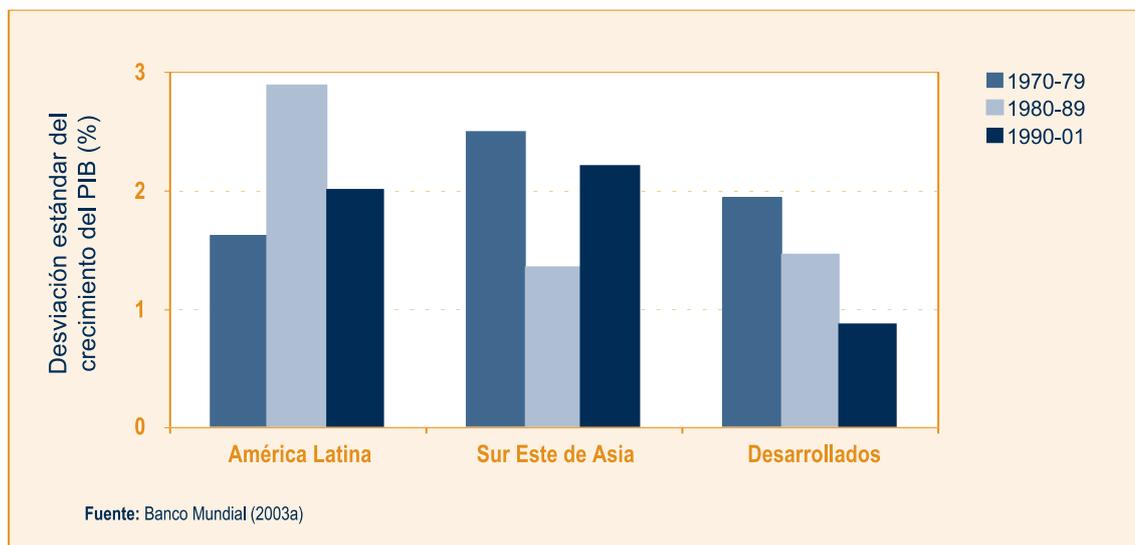
a la escasa productividad registrada. La productividad total de factores no ha vuelto a mostrar el crecimiento vigoroso que tuvo durante las décadas de los sesenta y setenta, por lo que la brecha en productividad respecto al resto del mundo ha ido aumentando. Si bien la productividad también disminuyó en otras regiones del mundo en desarrollo, continuó aumentando a un ritmo destacable en el mundo desarrollado y en la mayoría de los países asiáticos, en los que creció tanto en los ochenta como en los noventa.

Volatilidad económica y vulnerabilidad externa

Adicionalmente, no sólo el crecimiento en América Latina ha sido insuficiente, sino que éste ha sido históricamente uno de los más volátiles del mundo. La volatilidad económica durante la década de los noventa –medida por el coeficiente de variación del PIB– fue el doble que la de los países industrializados (ver Gráfico 1.2). El Banco Mundial (2000) estima que las causas del exceso de volatilidad en la región se distribuyen de la siguiente manera: un tercio debido a la presencia de choques exógenos, un tercio debido a la insuficiente integración financiera

Gráfico 1.2

Volatilidad económica



⁷ Este diferencial se desglosa de la siguiente manera: 20 puntos porcentuales por diferenciales en niveles de la tasa de inversión (menores niveles relativos en América Latina), cerca de 20 puntos porcentuales por diferenciales en la tasa de fecundidad (mayores niveles relativos en América Latina) y 10 puntos porcentuales por diferenciales en niveles de capital humano (menores niveles relativos en América Latina).

⁸ De hecho, según cifras de la CEPAL (2003a), la región ha reducido su ahorro interno promedio como porcentaje del PIB de 22,8%, en la década de los ochenta, a apenas un promedio de 17,7% en el periodo 1998-2001.

⁹ El capital humano se refiere a la acumulación de habilidades, destrezas y conocimientos que contribuyen al desarrollo social y económico, tanto de los individuos como de la comunidad. Este concepto puede incluso ir más allá e incluir cualidades como la lealtad, motivación y el trabajo en equipo.

y el bajo desarrollo de los mercados financieros domésticos, y un tercio debido a la volatilidad de las políticas macroeconómicas domésticas.

Con respecto a la volatilidad externa, América Latina se caracteriza por enfrentar una elevada volatilidad de sus términos de intercambio y de sus flujos de capital¹⁰. Durante la década de los noventa, la volatilidad de ambos indicadores en los países latinoamericanos superó en más de cuatro veces aquella observada en el Sudeste Asiático y en la OECD. Si bien los choques promedio de los términos de intercambio han venido disminuyendo en magnitud en la región, los mismos continúan siendo altos. En la década de los noventa, el choque promedio en Latinoamérica mostró una variación de los términos de intercambio de 9% comparado con 2% en los países asiáticos o la OECD.

De otro lado, aun cuando los flujos externos de capital que entraron a América Latina se incrementaron sustancialmente en el transcurso de los años noventa, pasando de un 2% del PIB en 1989 a un 7% del PIB en 1998, un factor resaltante ha sido el aumento de su volatilidad, sujetando a la región a abruptas salidas de capital con importantes costos para la actividad productiva. La elevada incidencia de crisis financieras en las economías emergentes, detonada por un conjunto de causas tanto exógenas como internas, ha sido uno de los principales condicionantes que ha interrumpido procesos de reactivación económica y frenado períodos de crecimiento sostenido. De hecho, Rodrik (1999a) muestra evidencia empírica de que la inestabilidad en los flujos privados de capital ha sido el determinante más importante de la volatilidad macroeconómica observada en los países latinoamericanos durante la década de los noventa.

Una mayor vulnerabilidad externa afecta adversamente el crecimiento económico. Calderón y Schmidt-Hebbel (2003) concluyen que factores externos –choques a los términos de intercambio, cambios en las tasas de interés internacional, y fluctuaciones en los flujos de capital– desempeñan un rol fundamental en la trayectoria del crecimiento económico de largo plazo. Por ejemplo, Fernández Arias y Montiel (2000) estiman que el deterioro del entorno externo indujo una disminución anual de

2% en el crecimiento económico del país típico latinoamericano durante la década de los noventa.

Dado un entorno externo más volátil que el resto del mundo, cabe preguntarse si los países han construido mecanismos que les permitan progresar a pesar de dicha volatilidad. Entre estos mecanismos cabe considerar instituciones y políticas contra-cíclicas que faciliten el ahorro privado en períodos de bonanza, flexibilidad de precios relativos, y una política fiscal que cuente con los grados de libertad para poder actuar contrapesando el ciclo internacional. La evidencia anterior sugiere que ese no ha sido el caso, si bien experiencias como las de Colombia antes de los noventa y de Chile en las últimas décadas, sugieren algunos caminos para ello.

Adicionalmente, el grado de apertura comercial influye en la vulnerabilidad externa de los países. De hecho, el FMI (2003) encuentra que la combinación de una baja apertura comercial y una elevada integración financiera incrementa la vulnerabilidad de los países a crisis externas. Aun cuando el nivel arancelario promedio de la región ha caído considerablemente, en comparación con el vigente dos décadas atrás, y han ocurrido significativas reducciones en las barreras no arancelarias al comercio, aún se registra altos niveles de protección en comparación con otras regiones en desarrollo. Según Morsink *et al* (2002), América Latina es la única región en el mundo cuya apertura financiera es mayor que la comercial. Esto implica que la generación de divisas por concepto de exportaciones es menor en aquellos países menos integrados al resto del mundo comercialmente y, por consiguiente, la capacidad de servir sus deudas externas es menor o se encuentra más sujeta a efectos de balance.

Esta elevada volatilidad externa se transmite al interior de la economía por medio de los sistemas financieros domésticos y la política fiscal. Con respecto al sistema financiero, el crédito interno se ha comportado de una manera pro-cíclica ante choques externos. Esto se ha visto particularmente exacerbado en economías con descalces financieros, y en aquéllas con elevada dolarización. Con respecto a la política fiscal como mecanismo de transmisión de los choques externos, los países

¹⁰ Ver CAF (2003).

donde los gobiernos tuvieron un comportamiento de gasto más correlacionado con los términos de intercambio son los que, además, se caracterizaron por tener un gasto más pro-cíclico. Por lo tanto, el gasto fiscal ha sido uno de los principales transmisores de la volatilidad externa al interior de la economía.

Vulnerabilidad, bienestar social y gobernabilidad

Con respecto al impacto de la vulnerabilidad externa sobre las condiciones sociales de los países de la región, Lederman y Perry (2002) señalan que la alta volatilidad es especialmente nociva para los pobres, ya que éstos tienen menor cantidad de capital humano para adaptarse a los impactos en el mercado laboral. Así mismo, los pobres poseen menos “activos,” y, peor aún, los pocos que tienen no siempre están titularizados¹¹, por lo que no se benefician del acceso al crédito para facilitar el consumo en tiempos de crisis, pudiendo haber pérdidas irreversibles en términos de nutrición y niveles educativos si no hay redes de seguridad apropiadas como en el caso latinoamericano. Adicionalmente, existe evidencia que muestra que los pobres pierden más en recesiones económicas que lo que ganan en recuperaciones. Trabajos como Agenor (2001) y Baldacci *et al* (2002) muestran estas asimetrías.

De hecho, en el debate actual en América Latina, se coloca a la desigualdad del ingreso y a la exclusión social como dos de las causas principales del descontento de la población con las instituciones democráticas y de las crisis de gobernabilidad por las que atraviesan varios de los países latinoamericanos. De acuerdo con los datos más recientes de la CEPAL, en el año 2002 44% de los habitantes de América Latina vivían en situación de pobreza total y 19,4% se encontraban en situación de indigencia, lo que significa incapacidad para cubrir sus necesidades mínimas alimenticias diarias. Con respecto a la desigualdad, y comparando a América Latina con otras regiones del mundo, es posible señalar que ésta, además de ser la peor, ha aumentado en la década de los noventa.

Por otra parte, el desempeño macroeconómico y la volatilidad han sido causas importantes de la multiplicación de actividades informales en Latinoamérica. El reducido crecimiento económico, unido al aumento de la oferta laboral, han generado una proporción cada vez mayor de empleo informal de bajos salarios y poca productividad. Además según la CEPAL, durante los años noventa la desocupación se elevó notablemente como consecuencia de la insuficiente creación de puestos de trabajo, alcanzando en promedio tasas superiores al 10% (más de 19 millones de personas), en contraste con los niveles de alrededor del 4,6% que se registraban en 1990. Dichos niveles resultan elevados, sobretudo al comparar estos indicadores de desempleo con otras regiones del mundo.

Naturalmente, los resultados económicos reseñados previamente, así como los decepcionantes indicadores sociales y laborales, han redundado en una significativa frustración de la población latinoamericana, y en un cuestionamiento del modelo económico vigente e, incluso, al funcionamiento del sistema democrático. En efecto, de acuerdo a Latinobarómetro (2004), sólo una cuarta parte de la opinión pública latinoamericana está satisfecha con el funcionamiento de la economía de mercado y con el sistema democrático. Buscando responsables, los latinoamericanos consideran que los gobiernos son los principales culpables de sus problemas. Esta percepción, no obstante, contrasta con el deseo de tener un Estado más activo, incluso, en la actividad productiva¹².

Los problemas de credibilidad que agobian a algunos gobernantes de la región, alimentados por la falta de un claro rumbo de acción, la inestabilidad en las políticas económicas en algunos casos o la inacción en otros, además de la incertidumbre que provoca el riesgo de una posible interrupción del mandato presidencial, tienen un claro impacto negativo sobre las decisiones de inversión e incrementan la percepción del riesgo país. La creciente insatisfacción de la opinión pública respecto del sistema democrático se deriva de la percepción de que los partidos políticos no representan adecuadamente

¹¹ De Soto (2000).

¹² Según cifras de Latinobarómetro, 70% de la población quisiera que el Estado, y no el sector privado, brinde servicios públicos básicos como agua y electricidad. No obstante, al no existir mediciones previas no se puede afirmar que se observe algún tipo de patrón en este respecto.

los intereses y necesidades de la población, así como de la incapacidad de ciertos gobernantes de suplir esas necesidades. Todos estos elementos alimentan una frágil gobernabilidad que tiene elevados costos económicos e inhibe un crecimiento económico sostenido.

Retomando crecimiento de calidad en América Latina

Desde mediados de los años ochenta, principalmente como respuesta a la crisis de la deuda externa, desbordamientos inflacionarios y resultados decepcionantes de las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y políticas macroeconómicas no sostenibles, la mayoría de los países de América Latina inició un ambicioso programa de reformas. Como resultado de esto, durante la primera mitad de los noventa se observó un alto ritmo de crecimiento en un número importante de países de la región. De hecho, diversos autores concluyen que las reformas tuvieron un impacto significativo sobre el crecimiento económico de la región¹³. Sin embargo, como fue mencionado anteriormente, el crecimiento de la región después de las reformas ha sido insuficiente observándose un serio problema de frustración de expectativas.

Ante esta situación, ha surgido un debate acerca del impacto efectivo que tuvieron las reformas sobre el crecimiento económico y de la necesidad de revisar o profundizar las mismas. El debate divide a quienes consideran que las reformas fueron equivocadas de los que consideran que fueron correctas pero incompletas e inconclusas. Por un lado, se sostiene que la actual crisis es una “consecuencia natural” de las reformas económicas aplicadas a países que tienen instituciones débiles y grupos de interés poderosos. Según estudios de la CEPAL, a excepción del impacto positivo que tienen los equilibrios macroeconómicos sobre el crecimiento, la relación entre las reformas y el crecimiento es bastante débil, ya que no todas han tenido un efecto positivo sobre el crecimiento (Ocampo, 2003).

De otro lado, se sostiene que la crisis actual se atribuye a la implementación parcial de las reformas en un entorno político-económico de gobiernos ineficaces e instituciones débiles (Calderón y Schmidt-Hebbel, 2003). No sólo eso, sino que gran parte del diferencial de crecimiento entre América Latina y otras regiones, como el Sudeste Asiático, se explica por el hecho de que la primera no implementó a cabalidad el conjunto de reformas estructurales¹⁴. Otros autores argumentan que el problema radicó en ciertas carencias, como el desarrollo de instituciones sólidas, la falta de una estrategia social integral o el funcionamiento adecuado de ciertos mercados, como el laboral (Birdsall y De la Torre, 2001).

En la búsqueda de aportar nuevos planteamientos a este debate, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha iniciado un proceso de reflexión, dirigido a identificar elementos que definan una propuesta integral que permita retomar el crecimiento de las economías latinoamericanas, enfatizando las potencialidades de una mayor participación en la economía global, mitigando los riesgos inherentes a esa participación y propiciando la inclusión de todos los segmentos de la sociedad.

En este sentido, las propuestas planteadas en este libro se basan principalmente en tres elementos. Primero, una *mayor* integración e inserción internacional, con mercados tradicionales y emergentes, tanto en lo referido a inserción comercial como financiera. Segundo, un *mejor* acceso a tales mercados, vía una transformación productiva que aumente la productividad total de la economía a través de la mejor asignación de los recursos y del aumento de la productividad de los factores de producción. Esto permitirá una mayor agregación de valor y diversificación de las exportaciones. Como parte de dicha transformación, debe sacarse el mayor provecho a las ventajas comparativas que tienen los países de la región. Tercero, una mayor inclusión social, enfocada en dotar a estratos marginados de las herramientas necesarias para su desarrollo autosostenido y, a la vez, tomando en cuenta los efectos de redistribución de riqueza que surgen

¹³ Por ejemplo, según Fernández-Arias y Montiel (2000), la contribución de las reformas macroeconómicas y estructurales al crecimiento de largo plazo ha sido estimada en 1,63% para un país típico latinoamericano.

¹⁴ Según Fernández-Arias y Montiel (2000), si se utilizara para la región los valores de los indicadores de las reformas que existen en el Sudeste Asiático, el diferencial de tasas de crecimiento *per cápita* se reduciría a la mitad.

en el corto y mediano plazo de la implementación de las políticas presentadas.

Naturalmente, en la implementación de estas propuestas deben capitalizarse oportunidades y mitigarse riesgos. Así, la estrategia debe estar complementada por políticas que garanticen los efectos positivos de esta mayor inserción y minimicen los potenciales efectos negativos, tales como medidas para salvaguardar la estabilidad macroeconómica y ampliar los márgenes de acción que tienen, los gobiernos para atenuar el impacto adverso de los choques externos. Así mismo, es fundamental asegurar la viabilidad fiscal y financiera de las propuestas. En este sentido, se requiere reformar las finanzas públicas de manera que las autoridades puedan suplir los bienes públicos que demanda la transformación productiva: mano de obra calificada y aparejada a los requerimientos del mercado, mejoras regulatorias e institucionales que permitan una mayor profundización de los mercados financieros, provisión de una plataforma de infraestructura que permita unir a los centros de producción con los mercados, y el desarrollo de un sistema de innovación mediante el cual se generen y adapten conocimientos en pos de una mayor competitividad y viabilidad financiera.

Finalmente, la problemática socio-política por la que atraviesa la región podría condicionar el éxito o fracaso de los cambios planteados. El descrédito de la clase política y la baja confianza en instituciones y en el Estado, el desencanto con la economía de mercado, coincidente con un reconocimiento parcial de que no existen muchas otras alternativas y los graves problemas de exclusión recalcan la necesidad de construir una plataforma que asegure un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Sólo así se podrá avanzar en la agenda de políticas públicas planteadas para retomar el proceso de crecimiento y desarrollo económico. En otras palabras, se requiere asegurar la viabilidad política de la propuesta para que los cambios planteados se sostengan en el tiempo. A continuación, se detallarán los diferentes componentes de la estrategia integral propuesta.

Inserción internacional e integración regional

Un elemento común de las agendas de reforma llevadas a cabo por los países, ha sido la liberalización comercial. El resultado de este proceso ha sido que la región ahora cuenta con aranceles promedio que cayeron desde un 40%, a mediados de los ochenta, a menos de 11% en los noventa. Si bien esta disminución representa un enorme progreso, es necesario destacar que los niveles arancelarios son comparativamente altos a nivel internacional, en vista de que todos los países del mundo han venido dismantelando barreras al comercio internacional. Por otra parte, gran parte de las restricciones no arancelarias fueron eliminadas o fuertemente reducidas, y la dispersión arancelaria disminuyó desde 30% en los ochenta a un promedio de 6% en la actualidad¹⁵. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, el peso de América Latina en el comercio mundial ha ido disminuyendo, mientras que lo contrario ocurre con los países del Sudeste Asiático y China.

En este contexto, se plantea que para que el proceso de apertura comercial se traduzca en mayores niveles de crecimiento y desarrollo para los países de la región, es necesario buscar la ampliación de los mercados actuales y potenciales, es decir, una mayor inserción internacional e integración regional. En la actualidad, muchos de los países de la región apuestan a las negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLC) con EE.UU. como parte de su estrategia para mejorar su inserción. Sin embargo, existen otras alternativas: la ruta multilateral en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC), los acuerdos subregionales, como la Comunidad Andina y el Mercosur, o la apertura hacia el mercado europeo y los nuevos grandes jugadores del comercio mundial (por ejemplo, China).

Ante esta diversidad de opciones, surgen diversas interrogantes: ¿Cuál es la ruta correcta? ¿Existen rutas que permitan alcanzar beneficios en otras esferas de negociación? ¿Existe una combinación ideal para todos los países, o la estrategia depende más bien de las características particulares de cada uno? Lo primero que se debe indicar es que las diferentes

¹⁵ La dispersión arancelaria es una medida de la heterogeneidad de la estructura arancelaria, medida por la variación estándar de los aranceles. Ver Estevadeordal (2002).

rutas no son excluyentes entre sí, sino más bien pueden ser complementarias. Los países deben identificar adecuadamente las oportunidades y riesgos que cada una de estas alternativas les presentan, para poder determinar la estrategia óptima entre las diferentes rutas de inserción internacional. Para evaluar cuál es el camino óptimo entre las diversas vías de inserción internacional, además es necesario tomar en cuenta las asimetrías existentes entre los países a integrarse, en términos de PIB *per cápita*, competitividad, industrialización, estructura de mercado, entre otros aspectos.

Al hablar específicamente de la integración a nivel subregional, es importante destacar que los países involucrados pueden aumentar tanto el tamaño como la coordinación de los mercados. Por ser estos procesos de integración mucho más profundos, procuran la integración de los mercados no sólo de bienes sino de factores, así como la integración física y la coordinación de políticas, temas fundamentales para el aprovechamiento de economías de escala y aumentos de competitividad. Adicionalmente, este tipo de integración permite contar con una mayor capacidad de negociación para lograr acuerdos con países desarrollados en mejores términos.

De hecho, la región se encuentra muy rezagada en términos de comercio intra-regional. En particular, Suramérica es una de las regiones del mundo con menor comercio intra-regional. Para avanzar en esta dirección no basta con los acuerdos comerciales que rebajan tarifas arancelarias. Se requiere, además, eliminar barreras burocráticas y facilitar la integración física para permitir un tránsito mucho más fluido de mercancías, capitales y personas en la región. Si esto no ocurre, es muy difícil que sectores de mayor valor agregado, que requieren el aprovechamiento de economías de escala para ser competitivos, puedan desarrollarse en nuestros países.

Por tanto, los esfuerzos para mejorar la inserción comercial de la región y la calidad de las exportaciones podrían ser infructuosos sin el apoyo de medidas complementarias destinadas a mejorar la competitividad de los países. Lamentablemente, en

este sentido las noticias no son muy buenas para los países latinoamericanos, ya que están considerados entre los menos competitivos en el mundo¹⁶. Además, para maximizar las probabilidades de éxito de este uso estratégico de las diversas rutas de inserción comercial internacional, es necesario que esto sea acompañado por medidas complementarias que logren de una manera efectiva y eficiente que se materialice la mayor inserción internacional. Entre estas medidas complementarias, destacan las políticas de promoción a las exportaciones y a la inversión extranjera directa (IED), así como las políticas de desarrollo de infraestructura de apoyo a la producción.

El diseño e implementación de políticas de promoción a las exportaciones pueden resolver importantes fallas de mercado y obstáculos al comercio que limitan la competitividad de los países de la región. Sin embargo, es preciso que estas políticas reflejen la mayor orientación de mercado que sea posible, ya que lo que se persigue es ayudar a resolver algunas fallas de mercado, pero estableciendo un vínculo entre los incentivos y la demanda. Ante esto, se requiere una gran simplificación y transparencia de los instrumentos y políticas que estén asociadas a estas actividades.

La IED resulta un factor clave en el proceso hacia una mayor inserción en las cadenas globales de producción, conjuntamente con las políticas de encadenamiento de las industrias nacionales en torno a dicha IED. Dentro de los determinantes más importantes para la atracción de la IED, que se encuentran asociados a la acción pública, están el desarrollo de un ambiente de negocios de calidad, el uso adecuado de incentivos fiscales, las agencias de promoción de dicha inversión, y la facilitación de la integración física y comercial, lo que requiere un enfoque cooperativo para atraer inversiones.

Adicionalmente, el desarrollo de la infraestructura en la región es un elemento clave para que sus sectores productivos (y sus exportaciones) puedan ser competitivos en los mercados internacionales. Las carencias de infraestructura pueden hacer que la liberalización que se produzca en materia comercial no pueda materializarse debido a los altos

¹⁶ Según el Reporte de Competitividad Global 2003 del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe se sitúan en promedio en el puesto 68 de una muestra de 102 países, con ocho países en los últimos veinte puestos.

costos de transacción. En este sentido, una de las prioridades de la región debe ser desarrollar una infraestructura de calidad en materia de transporte, telecomunicaciones y energía. Sin dejar de reconocer el papel fundamental del sector público, bien sea en la provisión directa o en la regulación del sector, se requiere de iniciativas que atiendan las limitaciones de la inversión pública (principalmente, dadas las carencias fiscales de los países de la región), por lo cual es preciso incentivar la inversión privada en infraestructura de una manera mucho más decidida por la vía de concesiones y operaciones conjuntas, principalmente a través de asociaciones público-privadas.

Transformación productiva: diversificación y agregación de valor

Si los países de la región apuestan a una mayor inserción en la economía global, es evidente que también deben buscar que dicha inserción sea de calidad. Naturalmente, la mejor entrada a los mercados internacionales está constituida por el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región. En vista de la ventaja que tiene la región en la exportación de recursos naturales, se ha acentuado la antigua preocupación sobre el rol que éstos juegan en los países con dotaciones abundantes y sobre cómo mitigar sus efectos adversos. Sin embargo, la mayoría de las veces, la evidencia encontrada en la literatura sobre el tema no encuentra un efecto negativo claro de la presencia de recursos en el crecimiento, dado que lo que se ha encontrado que afecta negativamente al crecimiento es la concentración de las exportaciones en pocos productos.

Por lo tanto, este análisis implica que plantearse el problema en términos de qué hacer con los recursos, o cómo aprovechar las rentas generadas por los mismos para “mitigar” sus efectos negativos, podría ser equivocado. La pregunta debería ser: ¿cuál es el camino a la diversificación? En este sentido, la estrategia que se propone es la de promover diversificación a partir de la adición de valor a dichas ventajas, que en la mayoría de los países de la región vienen dadas por los recursos naturales.

Ante esta propuesta, surge la pregunta de por qué la transformación productiva planteada no ha ocurrido todavía. Existen factores que explican tal situación, como por ejemplo, el ambiente de negocios y las regulaciones, que no han sido adecuados para la creación de nuevas empresas, elemento clave en la generación de valor agregado. Adicionalmente, la productividad de la mano de obra es relativamente baja y no sólo eso, la misma no está en sintonía con las necesidades del sector productivo que se inserta en los mercados internacionales. Otro factor esencial es el bajo nivel de innovación que se aprecia en la región, principalmente en vista del diseño de sus sistemas nacionales de innovación y de errores en la concepción de lo que significa innovar. En la mayoría de los casos, el problema radica en que se asocia principalmente la innovación al desarrollo de nuevas tecnologías, cuando la innovación abarca también mejoras en procesos o funciones. En el caso de nuestros países, existe el espacio para la innovación a través de la adaptación de tecnologías o procesos que ya han sido desarrollados en países más avanzados¹⁷.

Sin embargo, el factor que es fundamental para explicar la baja diversificación de América Latina ha sido su estrategia misma en esta materia. Por distintas razones la región ha apostado por diversificarse hacia productos diferentes a aquellos en los que posee ventajas comparativas. Ello contrasta con experiencias exitosas, que se enfocaron en añadir valor a las mismas y eventualmente diversificarse.

Ante este panorama, se propone la estrategia antes mencionada de añadir valor a partir de los conglomerados productivos o *clusters* enfocados en ventajas comparativas. Para tal fin, el primer paso es corregir las variables que se identificaron como obstáculos para la diversificación de las economías regionales. Por ejemplo, se debe mejorar el ambiente de negocios, haciendo más eficiente las regulaciones. Esto implica facilitar el proceso de creación de empresas y flexibilizar la regulación del mercado laboral, dejando que los instrumentos de política social se encarguen de la protección de los más débiles. No sólo eso, es importante adecuar la

¹⁷ En adición a los factores identificados, uno clave en la industrialización y diversificación en países ricos en recursos naturales es la realización de importantes inversiones. Tal como lo demuestra Leamer (1998) como muchas de las industrias conexas que resultan del proceso de diversificación son intensivas en capital, se requiere propiciar el mejor funcionamiento de los mercados de capital y reducir el elevado premio por riesgo país que deben pagar las empresas que invierten en la región. Abordaremos estos temas en el último capítulo de este libro.

institucionalidad del sector de recursos naturales. Esto comprende fijar reglas claras de uso para los recursos y crear los mecanismos de regulación necesarios para garantizar una explotación racional de los mismos, pero que sean claros y transparentes, de forma de no coartar la inversión en el sector.

Otro factor clave, en la eliminación de barreras a la diversificación, es la mejora de la productividad de la mano de obra. Para lograrla, deben desarrollarse acciones que pueden tener consecuencias más allá de la mejora de la productividad laboral, como es el caso de la reforma del sector educativo, que tiene un importante impacto social. Sin embargo, existe una serie de acciones específicas a la propia eficiencia de la mano de obra que se pueden llevar a cabo en el corto plazo. En particular, es necesario mejorar las habilidades de la mano de obra actualmente empleada, para lo cual los programas de capacitación constituyen instrumentos de política clave.

En este sentido, el Estado puede jugar un rol importante, sin necesariamente ser el proveedor de la capacitación, en tanto puede proveer incentivos para que los privados lo hagan de manera más eficiente. Por otro lado, la inversión extranjera puede jugar un rol destacable en el aumento del nivel educativo de la mano de obra, ya que las empresas transnacionales tienden a invertir más en el entrenamiento de sus trabajadores y pueden incluso extender este tipo de actividades hacia otras empresas locales. Por lo tanto, los gobiernos tienen que generar los incentivos necesarios para que esto ocurra.

El segundo paso al replantearse la estrategia de diversificación es contar con un plan de acciones para el desarrollo de los *clusters*, que debe cubrir tres ámbitos de acción. Primero, la acción del Estado dentro de los propios *clusters*, vía un papel activo de coordinación y provisión de información. En este ámbito, la experiencia indicaría que la función del Estado debería estar enmarcada en las siguientes esferas: la coordinación interinstitucional, la formación de competencias técnicas especializadas en la promoción de esquemas asociativos, la creación o fomento de mecanismos de financiamiento compartido de proyectos de articulación productiva y el apoyo a iniciativas que fomentan el emprendimiento productivo. Lo

anterior no descarta que el Estado juegue un rol en la “innovación” en los sectores productivos, es decir, en el descubrimiento de sectores en los que el país puede ser competitivo. Sin embargo, éste es un rol que tiene que ser estudiado muy cuidadosamente, porque la aplicación de este tipo de políticas requiere de un conocimiento detallado de las circunstancias del país, para determinar la mezcla correcta de instrumentos de política a utilizar.

El segundo ámbito de acción del Estado se refiere a los sistemas nacionales de innovación, terreno en el cual debe jugar un rol proactivo en la difusión de prácticas empresariales que fomenten la innovación y en la promoción de diálogos entre los principales actores. Adicionalmente, se debe contemplar la disponibilidad de recursos para actividades de innovación y la reorientación de los mismos hacia la provisión de soluciones al sector productivo.

Finalmente, es importante aprovechar la IED por su aporte al introducir nuevas tecnologías. En el corto plazo, los beneficios obtenidos de la transferencia de tecnología se vinculan a la oferta de productos de mayor calidad, menores costos y elevada productividad. En el largo plazo, para que los países en desarrollo puedan aprovechar al máximo esta transferencia de tecnología, es importante que eventualmente ésta sea transformada en “capacidad de innovación local”. Por lo tanto, debe diseñarse una estrategia de promoción de la misma, que tome en cuenta los elementos necesarios para que la IED genere “efectos derrame” positivos.

Como se aprecia, para lograr la meta de la mejora en la calidad de la inserción existen dos tipos de políticas. En primer lugar, están las acciones que el Estado puede realizar unilateralmente, como las recomendaciones relacionadas al clima de negocios. En segundo lugar, iniciativas que implican la coordinación entre el Estado y el sector privado. Por ello, sea para definir las áreas de capacitación laboral o para definir las áreas de investigación y desarrollo beneficiadas por recursos del fisco, es necesaria la cooperación entre los sectores público y privado. En tal sentido, quizás el primer paso indispensable de esta estrategia es el diálogo entre ambos actores acerca de la visión de las potencialidades del país y las maneras de materializarse.

El desafío de la inclusión social

Tal como fue argumentado previamente, el bajo crecimiento que ha experimentado Latinoamérica ha sido un factor determinante que ha impedido disminuir la pobreza de manera significativa en la región. Adicionalmente, existen enormes disparidades en la distribución del ingreso entre los latinoamericanos, y la exclusión es una característica común en muchos países de la región. Vale decir, además de que el crecimiento ha sido decepcionante, sus frutos no se han repartido equitativamente ni han alcanzado de manera importante a los más desposeídos. Al mismo tiempo, la desigualdad y la exclusión no han contribuido al proceso de desarrollo económico.

Una rápida mirada a las estadísticas sociales en años recientes muestra que no ha habido un progreso significativo en la reducción de la pobreza en la década de los noventa, con respecto a la situación imperante en la década de los ochenta. Además, la disparidad en la distribución del ingreso en América Latina es la peor del mundo en desarrollo, y ha empeorado en los últimos años. Aun cuando la región ha obtenido importantes logros en las áreas de salud y educación, persiste una importante brecha en esta materia con respecto a otras regiones en desarrollo.

La estrategia propuesta de una mayor y mejor inserción internacional significará nuevas oportunidades para los pobres y excluidos y, al mismo tiempo, la inversión en capital humano requerida permitirá que estas nuevas oportunidades se materialicen. Sin embargo, las propuestas presentadas no serán viables en tanto no se atiendan los profundos y complejos problemas sociales que enfrenta la región. Más aún, la puesta en marcha de las mencionadas propuestas podría generar pérdidas en el corto plazo para algunos segmentos de la sociedad, lo que implicaría un deterioro en su calidad de vida, que deberán ser atenuados a través de medidas de protección temporal durante la transición.

La evidencia disponible muestra inequívocamente que el crecimiento es clave para lograr reducciones significativas en los niveles de pobreza. En la región, Chile fue capaz de disminuir la incidencia de la pobreza a la mitad, desde niveles cercanos al 40% de la población a fines de los años ochenta a tasas cercanas al 20% a fines de los años noventa. Ello,

gracias a políticas sociales muy activas, especialmente, por el aumento en el empleo y los salarios derivado de altas tasas de crecimiento económico. Dicho incremento ayudó además aportando recursos para financiar las mayores transferencias fiscales contempladas en los programas sociales. Sin embargo, la experiencia chilena también muestra que un alto crecimiento y fuertes progresos en la reducción de la pobreza no bastan para mejorar la distribución del ingreso.

La estrategia social que planteamos en este libro persigue dotar a los pobres y excluidos de oportunidades que les permita generar riqueza y aprovechar el crecimiento económico previsto por el proceso de inserción y transformación productiva. No obstante, existen riesgos difíciles de prever, tales como choques económicos temporales y catástrofes naturales. Adicionalmente, los países de la región deben invertir hoy para generar el capital humano de mañana, el cual será clave para el éxito de la transformación productiva.

Para que los pobres y los excluidos puedan aprovechar las oportunidades que generará la estrategia propuesta, es preciso generar activos y fortalecer los existentes por medio de la creación y mejoramiento del capital humano, inversión en infraestructura para los pobres (electrificación rural, agua y saneamiento, sistemas de riesgo para pequeños productores agrícolas, entre otros) y acceso al crédito. Dado que el activo más importante con el que cuentan los menos favorecidos de la sociedad es su capital humano, iniciativas públicas y privadas que garanticen el acceso a una educación de calidad y que garanticen el acceso a un buen sistema de salud, son fundamentales para reducir la pobreza y la desigualdad. Adicionalmente, algunas de las políticas que se proponen para generar y aprovechar oportunidades son un mayor acceso a entidades financieras especializadas en microcrédito, provisión de fondos de inversión social, mejoras en los regímenes de tenencia de la tierra, responsabilidad social de la empresa y fortalecimiento del capital social, entre otros aspectos.

Los pobres son más vulnerables que otros segmentos de la población a choques económicos imprevistos, desastres naturales y enfermedades, porque tienen

menos herramientas que les permitan mitigar el impacto de estos acontecimientos sobre su bienestar en comparación con otros grupos de la población. Por esta razón, los gobiernos de la región deben proveer herramientas para mitigar dichos riesgos, tales como políticas económicas contra-cíclicas, políticas de prevención y apoyo cuando se producen eventos negativos en el ámbito económico, desastres naturales y epidemias. De particular importancia resulta contar con una red de protección social que atienda a los menos favorecidos en épocas de crisis. Entre las políticas concretas a implementar para crear o fortalecer redes de protección social, está el mejoramiento de la eficiencia y protección del gasto social, transferencias localizadas a grupos vulnerables y mayor protección contra la volatilidad. Estas últimas incluyen el establecimiento de planes de empleo temporal y seguros de protección contra el desempleo.

Finalmente, la estrategia social debe tener una visión de largo plazo. En este sentido, los gobiernos deben continuar sus esfuerzos en mejorar tanto la cobertura, como la calidad de los servicios de educación y salud pública, con la finalidad de fortalecer el capital humano y garantizar aumentos de bienestar para la población en general y, en especial, a los pobres. Por otra parte, es clave adecuar los mercados laborales a la estrategia de inserción y transformación productiva, con el objetivo de hacerlos más flexibles. Además, el problema de la informalidad creciente en América Latina, debe ser atacado, puesto que la misma reduce la productividad y hace más difícil combatir la pobreza y la desigualdad.

Financiamiento y gobernabilidad

La implementación de las propuestas planteadas en este trabajo está supeditada a la disponibilidad de recursos con los que cuenta tanto el Estado como el sector privado. Se requiere compensar el impacto fiscal que tenga la desgravación arancelaria relacionada a las distintas rutas de inserción comercial, especialmente en el caso de los países pequeños, y financiar el establecimiento de una plataforma –infraestructura, promoción de las exportaciones y de la IED– que conecte y adecue la oferta nacional a los requerimientos de los mercados internacionales. Además se requiere financiar políticas públicas para mejorar la productividad laboral, atender las fallas

de mercado asociadas a mercados financieros imperfectos, proveer de recursos a los sistemas nacionales de innovación y financiar la estrategia social. Sin embargo, la realidad fiscal de los países latinoamericanos limita lo que los gobiernos están en capacidad de lograr. Por ello, se torna indispensable el esfuerzo conjunto de los sectores público y privado, ante lo cual resulta imperativo mantener la disciplina fiscal abriendo espacios para la provisión de bienes públicos, movilizar el ahorro doméstico privado y profundizar los mercados de capitales.

Atender los costos de estas propuestas requiere de la puesta en marcha de una serie de recomendaciones en el plano fiscal. En primer lugar, el incremento de la base tributaria demanda la reducción de la evasión y aumentar el universo de contribuyentes. Esto último requiere la adopción de medidas que reduzcan la informalidad, tales como la simplificación administrativa y la eliminación de trabas para la formalización del trabajador. Así mismo, es importante que los países logren una institucionalidad fiscal adecuada, es decir, que existan reglas claras de contabilidad, autoridades de fiscalización con capacidad técnica y autoridad legal, entre otros aspectos. Por su parte, la eficiente asignación de los recursos presupuestarios requiere de la planificación y definición de prioridades de gasto público de mediano plazo, así como de la participación del sector privado y de sociedad civil en las distintas fases del proceso presupuestario. La experiencia de la región muestra que esto es posible, tal como lo testifica el enorme progreso realizado por Ecuador y Perú en aumentar la recaudación tributaria en los últimos años.

Es necesario, también, mejorar el perfil de la deuda pública, reduciendo los descalces financieros y estableciendo un mercado eficiente para ésta en moneda local que no desplace a la actividad privada. Tal objetivo requiere, además, operaciones diseñadas para prolongar la maduración de la deuda, tomando en cuenta los mayores costos asociados a la ampliación de plazos. En adición a lo anterior, dado que América Latina es una región muy propensa a choques externos, se necesitará que los países operen con más capital y menos deuda. En otras palabras, el problema no es sólo el perfil de la deuda pública, sino también el tamaño de la misma. Adicionalmente, se necesita reducir los frentes de contingencia a los cuales está expuesto el

fisco, tales como el rescate de crisis bancarias, reforma de pensiones y descentralización. Por último, se requiere diseñar un marco institucional que conduzca al mantenimiento de la disciplina fiscal, y que introduzca incentivos que permitan ahorrar los excedentes en épocas de bonanza y, así, hacer menos pro-cíclica a la política fiscal.

Aun poniendo en marcha las recomendaciones fiscales antes mencionadas, las necesidades de financiamiento son de tal magnitud que rebasan la capacidad del Estado de afrontarlas. En este sentido, el financiamiento privado cobra vital importancia. La movilización del ahorro doméstico privado se hace particularmente necesaria, dado que los sistemas financieros domésticos no cumplen a cabalidad su función de canalizar los excedentes de las empresas y los individuos hacia el financiamiento de la inversión productiva. Si bien se emprendieron importantes reformas que coadyuvaban a dinamizar la intermediación financiera, América Latina tiene mercados financieros poco profundos para su nivel relativo de desarrollo económico¹⁸. Estos mercados se caracterizan por ser volátiles, segmentados e incompletos para importantes sectores económicos. Así mismo, aun cuando la región ha asistido en los últimos años al desarrollo de inversionistas institucionales como los fondos privados de pensiones, las compañías de seguros y los fondos de inversión, en la mayoría de los países el mercado doméstico de capitales muestra un grado incipiente de desarrollo.

Ante esta situación, es necesario resolver las restricciones financieras que aquejan a la mayoría de países de la región. Una intermediación eficiente de recursos para financiar la inversión productiva requiere de mejoras en el marco normativo que permitan que el Estado atienda las fallas de mercado que inhiben una mayor profundización del sistema financiero y su adecuado funcionamiento. Una de las principales fallas de mercado que caracteriza a la intermediación financiera es la existencia de información asimétrica, ante lo cual debe mejorar la calidad de los registros de crédito. Así mismo, la transparencia de la información y el escrutinio del público son factores clave que determinan la efectividad de la intermediación finan-

ciera y reducen la incidencia de crisis financieras. Se debe promover la adopción de normas que obliguen a adoptar prácticas de auditoría internacional y normas de divulgación que estimulen la vigilancia privada.

En general, se requiere el establecimiento de un sistema legal que respalde el funcionamiento, control y supervisión del sector financiero. Si bien los países latinoamericanos han mostrado algunos avances con respecto a la legislación de protección de los derechos del accionista y el acreedor, se necesita brindar niveles mínimos de control, protección e información al inversionista y accionista minoritario. En otras palabras, se requiere adoptar prácticas de buen gobierno corporativo. Así mismo, en materia de supervisión prudencial, es importante mejorar la definición, y fortalecer las funciones y potestades de control y fiscalización del supervisor hacia los supervisados. El fortalecimiento de los organismos reguladores del sistema financiero requiere evitar la interferencia de otros poderes del Estado.

Para incrementar la profundidad del mercado de capitales, se recomienda promover programas de difusión sobre el mismo y su funcionamiento, así como alianzas entre centros bursátiles pequeños y plazas de carácter internacional. Así mismo, es necesario fomentar el ingreso de nuevos participantes en mercados de renta variable y fija, tanto a través de la reducción de los costos asociados a emisiones primarias, como por medio de la generación de mayor demanda. En línea con lo anterior, es necesario reducir el costo y simplificar los procesos de emisiones primarias, mediante una mejor asignación de responsabilidades entre los diversos actores involucrados. Conforme se promueve la mayor actividad emisora, la competencia del mercado debería conducir a menores costos. Además, aún cuando el menú de recomendaciones para profundizar las distintas modalidades de participación en el mercado de capitales es amplio, un elemento común es el mantenimiento de un entorno de estabilidad macroeconómica, jurídica y regulatoria que sea creíble.

Además de recursos, el éxito de las propuestas aquí planteadas dependerá de su viabilidad política. Para ello, se requiere la construcción de una plataforma

¹⁸ BID (2001b).

que garantice un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Más aún, consideramos que no sólo esta plataforma redundará en un mayor desarrollo económico, sino que cualquier proceso de reformas y cambios institucionales dirigido a retomar el crecimiento económico de manera sostenida requiere de esta base para ser viable a futuro. Si bien una gobernabilidad democrática sólida está determinada por diversos aspectos, existen dos factores clave en su construcción: voz, participación y rendición de cuentas, por un lado, y la intermediación entre el Estado y la sociedad, por el otro. Con respecto a lo primero, los mecanismos de participación privada y los procesos de descentralización política deben ser promovidos como instrumentos clave para lograr una mayor inclusión de las necesidades de la ciudadanía, y asegurar una mayor y mejor rendición de cuentas. Acerca del segundo, es necesario resolver la crisis de representatividad mediante la recuperación de los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad.

Por último, la viabilidad política de las propuestas también estará determinada por el hecho de que las reformas y cambios propuestos perduren en el tiempo. Estos cambios en las políticas públicas se mantendrán si un grupo suficiente de agentes cree que constituyen un mejor sistema –uno más legítimo y que los beneficia más. Si se logran estos recursos, y si las reglas se hacen cumplir por un tiempo suficiente, los actores comenzarán a percibir los efectos del nuevo sistema de normas. Si suficientes actores

perciben el cambio institucional como beneficioso, entonces existirá una masa crítica, con potencial de movilización política, que hará posible rechazar las presiones para volver al *status-quo* anterior o moverse hacia otro sistema de reglas.

En consecuencia, América Latina requiere retomar un crecimiento económico que sea sostenido en el tiempo, y que beneficie a la mayoría de la población, especialmente a los más pobres. Hemos visto en este capítulo que urgen resultados en vista de la frágil gobernabilidad y la frustración popular que aquejan a un gran número de países. Ante esto, planteamos una propuesta integral que tiene tres pilares: una mayor inserción internacional, una transformación productiva que construya una oferta nacional diversificada y con valor agregado, y una agenda social que ataque frontalmente a la pobreza y la desigualdad de ingresos.

La viabilidad de las propuestas dependerá de que se incremente el ahorro doméstico, se movilicen recursos que permitan financiar las políticas públicas requeridas en los frentes identificados, y se generen consensos en la sociedad sobre las bondades de los cambios propuestos. Esperamos que las recomendaciones dentro de cada uno de estos pilares sirvan de base para la discusión de las estrategias de crecimiento para lograr el objetivo final que se persigue: un desarrollo integral que genere bienestar para todos los latinoamericanos. En los próximos capítulos abordaremos los componentes de esta propuesta.

Inserción internacional e integración regional

Inserción internacional e integración regional

La experiencia reciente ha mostrado que los países más exitosos en términos de crecimiento y desarrollo han seguido una estrategia de largo plazo basada en su transformación productiva, teniendo como requisito fundamental una mayor inserción de la economía local en los mercados globales. Sin embargo, al evaluar el caso latinoamericano, y a pesar de los avances en el proceso de liberalización comercial de los países de la región a lo largo de los últimos veinte años, este tipo de reformas no se ha reflejado en crecimiento, desarrollo y reducción de pobreza.

De hecho, en la mayoría de los países latinoamericanos, el PIB *per cápita* y la posición relativa en los mercados mundiales han disminuido en los últimos veinte años. Para poder mejorar la situación actual, es necesario tener una visión integral. Por un lado, se requiere aumentar el acceso a los mercados internacionales e impulsar la integración regional (tema central de este capítulo) y, por el otro, es necesario incrementar la calidad de dicha inserción (que será discutido en el capítulo siguiente), generando una mayor diversificación y agregación de valor en las exportaciones. Sólo así será posible mejorar la inserción global de la región y traducirla en crecimiento y desarrollo que sea incluyente para la mayoría de sus ciudadanos.

Para lograr un mayor acceso a los mercados es clave que los países saquen el mejor provecho a todas las alternativas de negociación que se encuentran planteadas, las cuales ofrecen diversos retos y oportunidades a los países dada sus especificidades e impactos. Actualmente, muchos de los países de la región han apostado por las negociaciones de Tratados de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., en procura de incrementar y mejorar su inserción internacional, así como la profundización de los esquemas de integración regional como la Comunidad Andina y el Mercosur. Con respecto a los acuerdos a nivel regional y subregional, es importante destacar que estos procesos de integración son mucho más profundos, ya que procuran la integración de mercados no sólo de bienes sino de factores, así como la integración física y coordinación de políticas. Estos factores son

fundamentales para el aprovechamiento de economías de escala y aumentos de competitividad entre los países de la región.

Sin embargo, las opciones de inserción de la región incluyen otras vías que no deben ser descuidadas por los países. Existe la ruta multilateral bajo los auspicios de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en la cual se discuten temas de gran importancia para los países de la región, como los subsidios agrícolas entre otros, así como los mercados no tradicionales, donde destacan el mercado europeo y los nuevos grandes jugadores del comercio mundial (como, por ejemplo, China). En este sentido, es importante destacar que las diferentes rutas de inserción internacional no son excluyentes entre sí, más bien éstas pueden ser complementarias. Por lo tanto, resulta imperativo que los países de la región logren identificar adecuadamente las oportunidades y riesgos que cada una de estas alternativas les presentan, así como buscar la mejor combinación de las mismas. Para cada país de la región, la mezcla óptima entre las diferentes rutas de inserción internacional dependerá de una evaluación de los riesgos y oportunidades de las distintas alternativas de inserción, y de las características particulares de los países.

Para que la apertura se traduzca en crecimiento y desarrollo no es suficiente simplemente buscar una mayor inserción, sino que es necesario el apoyo de medidas complementarias que sirvan para aumentar el nivel de competitividad de la región. Por un lado, las políticas de fomento a la exportación pueden servir para enfrentar fallas de mercado que obstaculizan la oferta de exportaciones. Por otro, la promoción de la inversión extranjera directa (IED) resulta clave para que los sectores productivos de las economías de la región logren una mayor inserción en las cadenas globales de producción. Así mismo, la provisión de una infraestructura adecuada y eficiente para una mayor integración física es un elemento imprescindible para que la región pueda alcanzar el objetivo de competir a nivel global, en base a una mayor diversificación y agregación de valor.

El contexto

Los patrones del comercio

Ventajas comparativas: productos primarios y recursos naturales

Al evaluar la estructura exportadora de la región latinoamericana, comparándola con la mundial, es posible señalar cuáles son los sectores con ventajas comparativas reveladas con respecto a otras regiones del mundo¹. Específicamente, se utiliza el índice de Ventaja Comparada Revelada (VCR), según el cual los sectores que presentan un resultado mayor a uno son aquellos en los que la región

se encuentra especializada y puede representar una ventaja comparativa. En contraste, los valores menores a uno representan una desventaja comparativa.

Los Gráficos 2.1 al 2.6 muestran las ventajas comparativas de varias regiones del mundo para los años 1984 y 2000. Es posible verificar que América Latina tiene ventajas especialmente en

Gráfico 2.1

Ventaja comparativa revelada, materias primas agrícolas



Gráfico 2.2

Ventaja comparativa revelada, productos alimenticios

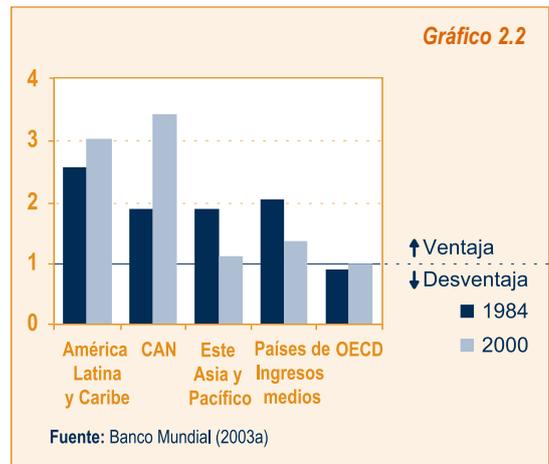


Gráfico 2.3

Ventaja comparativa revelada, productos metálicos

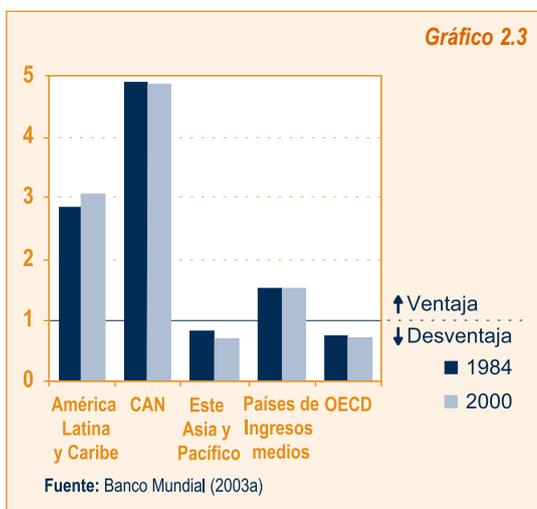
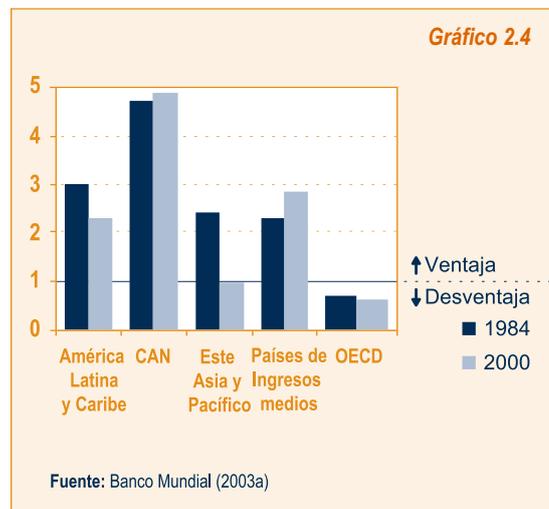


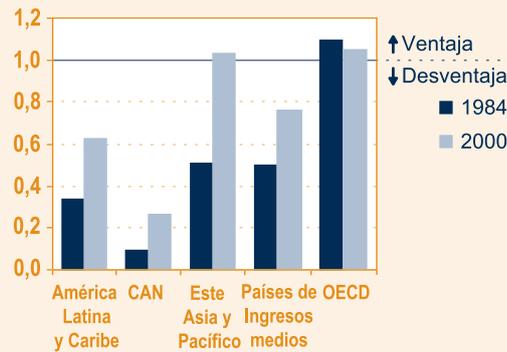
Gráfico 2.4

Ventaja comparativa revelada, combustibles



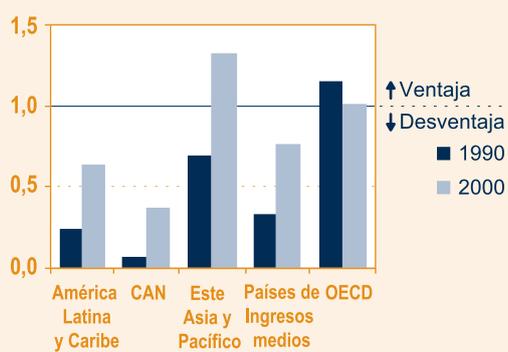
¹ Utilizamos la definición de ventaja comparada revelada desarrollada por Balassa (1965), que compara el peso de un bien en las exportaciones totales de un país relativo al peso del mismo bien en las exportaciones mundiales. Si es mayor a uno, se observa que el país tiene una ventaja comparativa revelada en dicho bien.

Gráfico 2.5



Fuente: Banco Mundial (2003a)

Gráfico 2.6



Fuente: Banco Mundial (2003a)

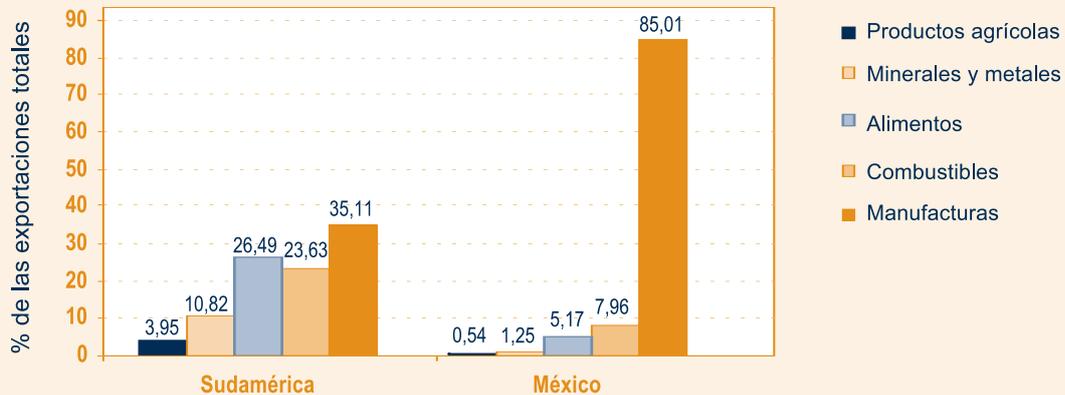
Gráfico 2.5
Ventaja comparativa revelada, manufacturas

Gráfico 2.6
Ventaja comparativa revelada, productos de alta tecnología

productos primarios y recursos naturales: materias primas agrícolas, productos alimenticios, productos metálicos y combustibles. Además, pareciera que éstas se han ido acentuando con el tiempo. Un caso puntual en sentido contrario es el de los combustibles, cuya ventaja comparativa ha disminuido levemente durante el período considerado debido a las crecientes exportaciones de petróleo de países del Medio Oriente. Adicionalmente, la región sigue adoleciendo de una posición de desventaja comparativa en las exportaciones de manufacturas y, en particular, en bienes de alta tecnología. Sin embargo, hay que destacar que esta

última desventaja ha disminuido levemente, sobre todo por el incremento en la actividad de maquila.

No obstante lo anterior, debe tenerse en cuenta la heterogeneidad de los patrones de exportación entre los países de América Latina. Por una parte, México y los países de Centroamérica y del Caribe gozan de una creciente proporción de las exportaciones de productos dinámicos². Por otra, Sudamérica mantiene concentración en recursos naturales con una participación en el comercio mundial poco dinámica, tal como se muestra en el Gráfico 2.7. Además, la región del Caribe se



Fuente: Banco Mundial (2003a)

Gráfico 2.7
Estructura de las exportaciones en Sudamérica y México, 2001

² Definimos producto dinámico como un bien por el cual la demanda mundial ha ido creciendo, mientras que un producto estancado presenta una demanda mundial decreciente.

Recuadro 2.1 El mercado de los servicios en América Latina

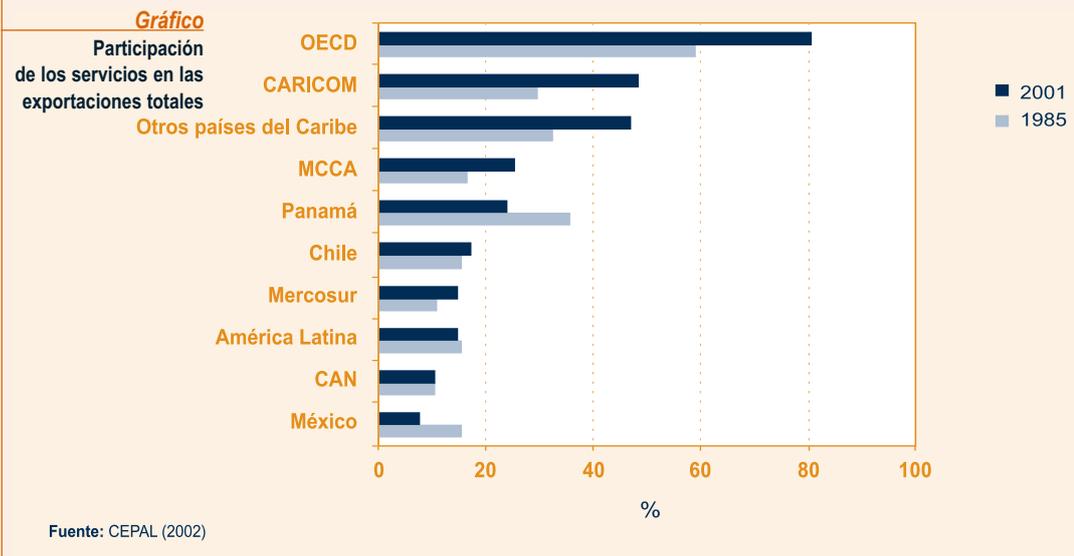
Otra asimetría en América Latina está presente en el sector de los servicios. En el año 2001, las exportaciones de servicios representaron 14% de las exportaciones totales en la región (pero sólo el 4% de las exportaciones mundiales en servicios). No obstante, mientras estas exportaciones son relativamente menos importantes para la Comunidad Andina (10,4%) y para México (7,4%), son de suma relevancia para los países del Mercado Común de Centroamérica (25,3%) y, sobre todo, para los países de CARICOM (48,3%). Más aun, para los países de Organización de Estados de Caribe Oriental (OECS), en los que el peso de los servicios en las exportaciones totales alcanza el 80%. (CEPAL 2002).

Así mismo, se revelan importantes diferencias entre los países de la región, no sólo en cuanto al peso en las exportaciones del sector servicios, sino también respecto a la composición de esas exportaciones. El rubro viajes (esencialmente turismo) es el principal en la gran mayoría de los países. Es importante subrayar

que este rubro, junto con el de transporte, son los que presentan el mayor dinamismo en el comercio mundial de servicios.

Brasil, Chile, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay son los países que revelan un mayor nivel de diversificación de la exportación de servicios, sobre todo en los rubros de transporte y servicios a las empresas. Destaca el caso de las exportaciones brasileñas de servicios empresariales, que representan más del 50% de las exportaciones totales de servicios de ese país.

Por otro lado, resalta el hecho de que la mayoría de los países latinoamericanos son importadores netos de servicios en casi todos los rubros, con la excepción de viajes. La falta de diversificación de las exportaciones de servicios contrasta con la fuerte dependencia de servicios de varios tipos: transporte, viajes, comunicaciones, seguros, construcción, servicios financieros, informática, regalías y servicios empresariales.



caracteriza por la especialización en el comercio de servicios tales como turismo y finanzas. Con respecto al sector servicios, el Recuadro N° 2.1 muestra que en la región su peso relativo se ha estancado.

Un reciente estudio comisionado por la CAF³ propone una nueva clasificación según la dinámica de los precios de los productos con los cuales los países compiten en los mercados internacionales⁴. El estudio encuentra que el dinamismo varía

³ Chami (2003).

⁴ El autor estudia si para los países de la región latinoamericana los precios de los productos de exportación basados en recursos naturales, así como las máquinas usadas en su producción, siguen la ley de "un solo precio", y analiza la distribución de este grupo de productos en relación con la estructura y el comportamiento de las exportaciones hacia EE.UU. Este análisis permite establecer una nueva "taxonomía de productos" según la cual pueden existir productos "diferenciados" y "no diferenciados" (que podríamos llamar "*commodities*"). Cada una de estas categorías puede, posteriormente, clasificarse por el dinamismo de dichos productos. Esta clasificación pone en evidencia que las exportaciones de productos diferenciados tienden a ser mucho más dinámicas que las de grupos homogéneos que siguen la ley de un solo precio.

considerablemente dentro de cada categoría de productos. Por ejemplo, el dinamismo del grupo de alta tecnología se concentra en muy pocos productos, por lo que ser un exportador de productos no basados en recursos, o inclusive de productos de alta tecnología no basados en recursos, no ofrece garantía alguna de que la especialización en este subconjunto sea dinámica. Podría ocurrir también lo contrario, como es el caso de Chile que, exportando productos que se encuentran dentro de un grupo generalmente poco dinámico, pudo especializarse en un subconjunto muy dinámico al lograr diferenciar sus productos. Adicionalmente, el estudio afirma, al examinar el funcionamiento de las exportaciones de países latinoamericanos hacia EE.UU., que el aumento en la cuota de mercado experimentada por ciertos países fue resultado más bien de aumentos en la competitividad. Por lo tanto, se señala que producir un bien primario no es necesariamente malo, ya que éste puede ser considerado como un bien dinámico en los mercados internacionales.

Alta concentración y baja agregación de valor

Además de su sesgo en productos primarios, las exportaciones de la región están caracterizadas por un alto nivel de concentración y una baja agregación de valor. El Gráfico 2.8 muestra la concentra-

ción de las exportaciones latinoamericanas, medida por el índice de Herfindahl-Hirschmann normalizado. Mientras más cercano a uno es el índice, menos diversificadas son las exportaciones del país. En comparación con los países desarrollados, la concentración de los productos de exportación de América Latina es mucho mayor. Sin embargo, la diversificación de las exportaciones ha aumentado en todos los países de la región (con la excepción de Argentina) en comparación con la situación de principios de los noventa.

Las exportaciones latinoamericanas no sólo adolecen de un bajo nivel de diversificación, sino que también se caracterizan por tener un bajo nivel de valor agregado, debido en gran parte a la fuerte especialización en bienes primarios. En los Gráficos 2.9 y 2.10 (ver pág siguiente) se puede observar que, con la excepción de México, donde ha habido un marcado cambio en la estructura exportadora a favor de las manufacturas de tecnología intermedia y alta, en el resto de América Latina continúa la inclinación hacia exportaciones que presentan un bajo nivel de valor agregado.

Es importante subrayar la heterogeneidad de la estructura exportadora de la región. Como se mencionó previamente, México ha cambiado drásticamente su estructura exportadora desde la

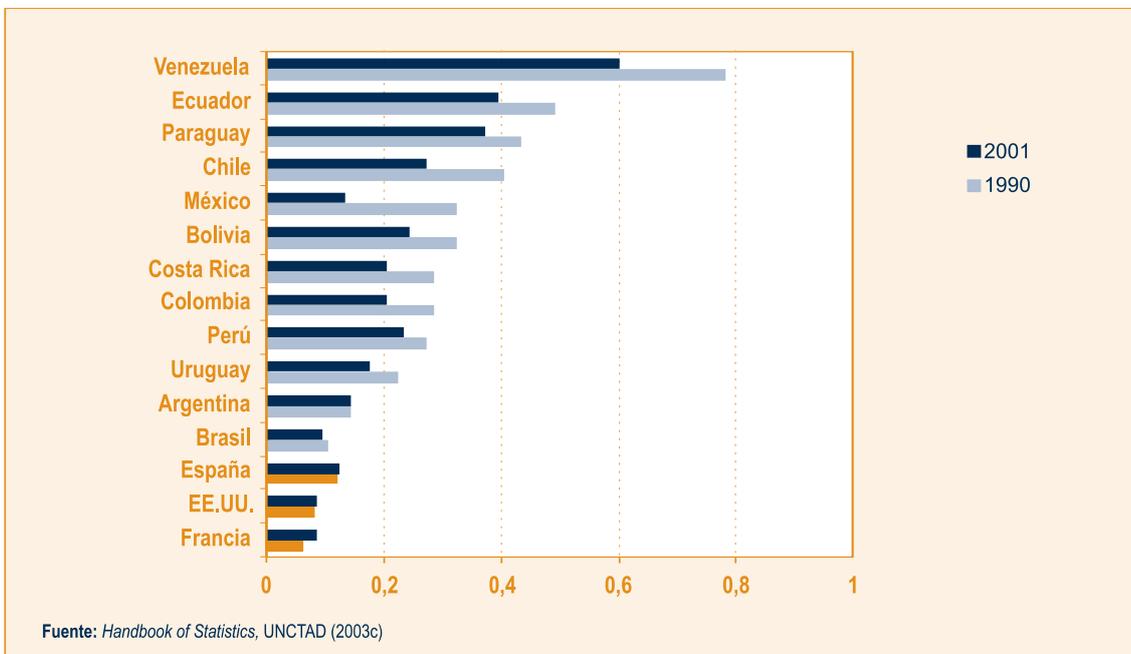


Gráfico 2.8
Índice de Herfindahl de concentración de las exportaciones

Gráfico 2.9

Estructura exportadora de América Latina sin México

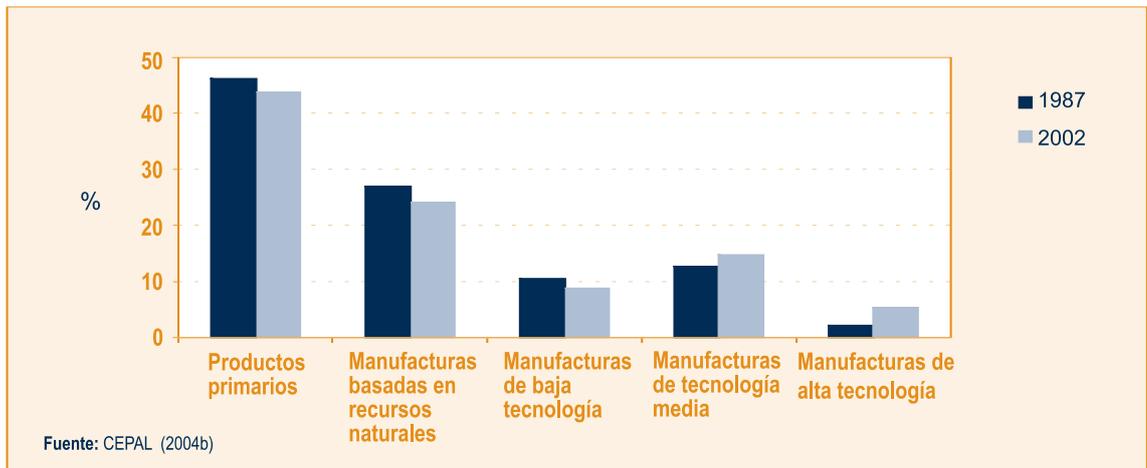


Gráfico 2.10

Estructura exportadora de México

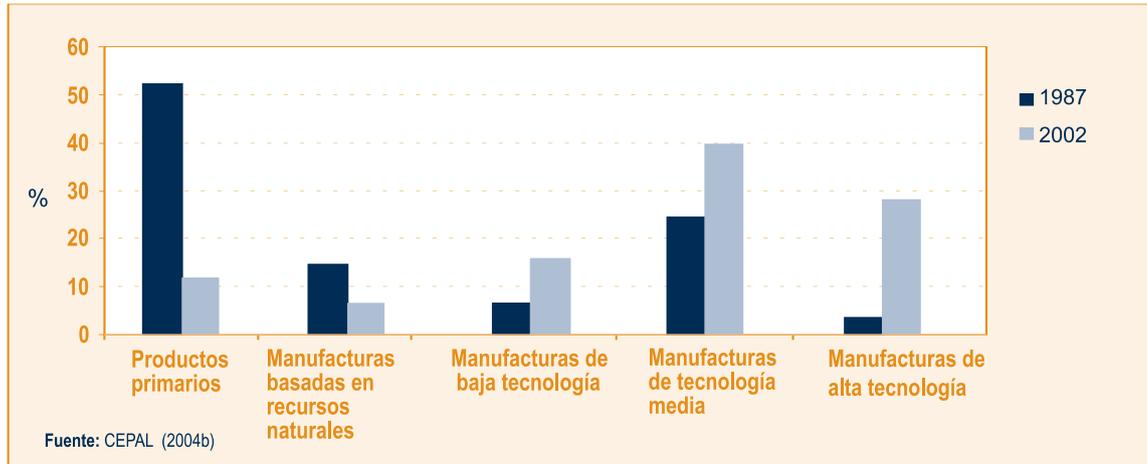
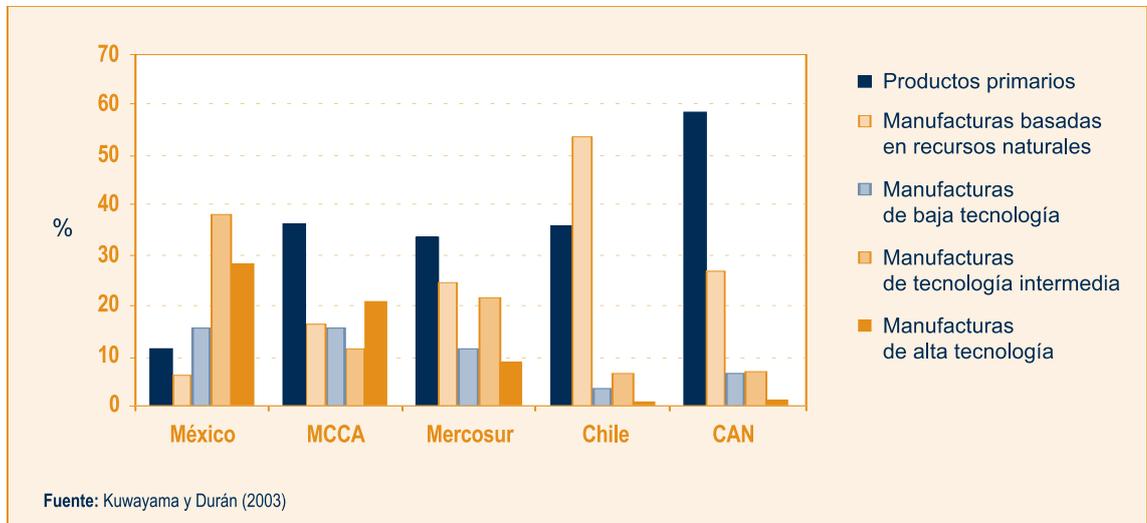


Gráfico 2.11

Estructura exportadora por intensidad tecnológica, 1999 - 2001



aplicación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), incrementando notablemente sus exportaciones de bienes manufacturados. En cambio, los países andinos y Chile siguen fuertemente especializados en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales.

Ante esta situación surge la interrogante de cuál es el vínculo entre diversificación y valor agregado. Un estudio reciente de la UNCTAD⁵ propone que una mayor diversificación de las exportaciones no es suficiente para asegurar el mayor dinamismo de las mismas, ni mayores ingresos asociados a éstas. De hecho, el estudio argumenta que a pesar de que los países en desarrollo han aumentado su participación en las exportaciones de bienes manufacturados, ello no se ha traducido necesariamente en incrementos de ingresos. Por esto, es fundamental que los países aumenten su capacidad de agregar mayor valor a las exportaciones.

El Cuadro 2.1 muestra la evolución de las exportaciones de bienes manufacturados y la cuota del valor agregado manufacturero. Se observa que los países industrializados, aun cuando han perdido participación en las exportaciones mundiales de bienes manufacturados, ésta ha aumentado para el caso del valor agregado manufacturero mundial. En contraste, la situación de los países en desarrollo no es homogénea. América Latina, aun cuando ha aumentado su participación en las exportaciones mundiales de manufacturas, ha visto disminuir su participación en el valor agregado manufacturero mundial.

En cambio, en el Sudeste Asiático y, especialmente en China, el incremento de las exportaciones manufacturadas ha venido acompañada por un aumento en la cuota mundial de valor agregado manufacturero. Mientras los países latinoamericanos han logrado incrementar sus exportaciones de bienes manufacturados, siguen siendo importadores netos de estos bienes, y no han podido ascender en la cadena de valor. Adicionalmente, es importante diferenciar el incremento de exportaciones de bienes manufacturados de tecnología media y alta. Muchos de estos productos están involucrados en cadenas internacionales de producción, observándose la participación de países en desarrollo sobre todo en las etapas que requieren bajos niveles de habilidad en la cadena de producción, como el ensamblaje, por ejemplo.

Esta evidencia muestra que no es suficiente cambiar la estructura exportadora de un país desde productos primarios hacia manufacturas para asegurar un incremento del valor agregado en las exportaciones. Además, es importante destacar que una estrategia alterna efectiva podría ser la de tratar de añadir valor a los productos primarios, especialmente si éste es el sector que presenta ventajas comparativas.

En síntesis, encontramos que las exportaciones de la región revelan ventajas comparativas en bienes primarios y productos basados en recursos naturales. Adicionalmente, las exportaciones están caracterizadas por un bajo nivel de diversificación, no obstante la disminución de los índices de concentración en todos los países de la región en los últimos años.

Cuadro 2.1 Cuota en las exportaciones mundiales de manufacturas y valor agregado manufacturero por regiones del mundo, 1980 y 1997

	Cuota mundial de exportaciones manufactureras		Cuota mundial de valor agregado manufacturero	
	1980	1997	1980	1997
Países industrializados	82,3	70,9	64,5	73,3
Países en desarrollo	10,6	26,5	16,6	23,8
América Latina	1,5	3,5	7,1	6,7
Sudeste Asiático	6,0	16,9	7,3	14,0
China	1,1	3,8	3,3	5,8

Fuente: UNCTAD (2002)

⁵ UNCTAD (2002).

Finalmente, a pesar del incremento en las exportaciones de bienes manufacturados, el valor agregado de las exportaciones de la región se mantiene bajo, lo que explica en parte por qué el incremento del comercio y la mayor diversificación no se han traducido en crecimiento económico y mayores ingresos.

Inserción comercial y proteccionismo

A pesar del importante esfuerzo de la región en materia de reformas comerciales, los resultados han sido decepcionantes. No sólo la mayor apertura no se ha traducido en mayor crecimiento, sino que además, como se destaca en el Gráfico 2.12, el peso de América Latina en el comercio mundial ha ido disminuyendo. Esta situación se ha debido, por una parte, al patrón de especialización de la región (reseñado arriba), y por otra, al excelente desempeño de los países del Sudeste Asiático. Hoy en día se suma a esta situación la expectativa de que China, dado el notable paso de su economía y su historia reciente de apertura, en poco tiempo se convierta en un jugador líder en el tablero comercial global.

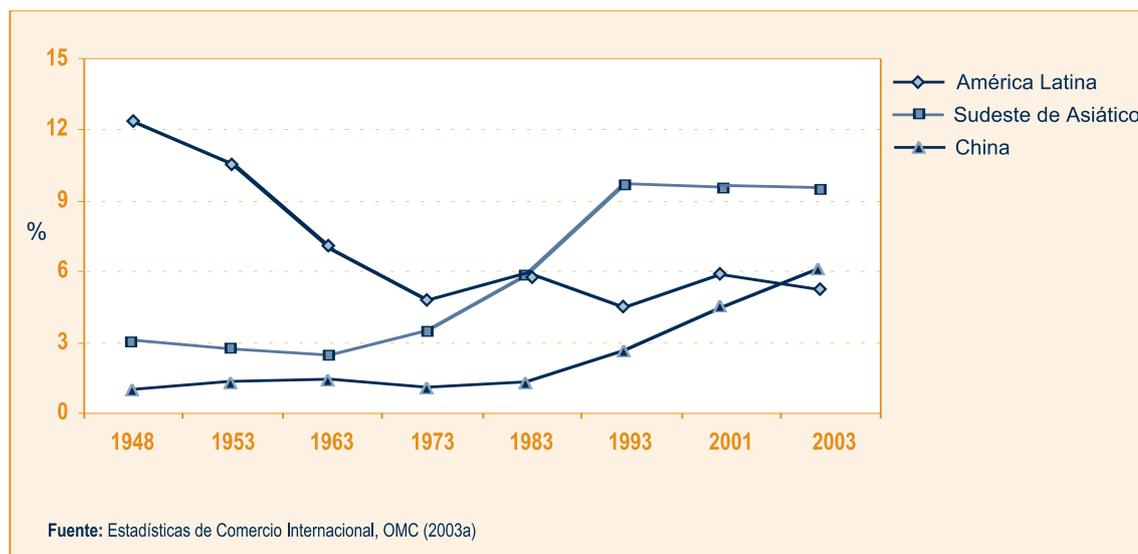
Adicionalmente, el proteccionismo enfrentado por las exportaciones de la región se mantiene alto, no sólo respecto a países industrializados, sino también de vecinos regionales. En efecto, a pesar de los grandes avances en términos de liberalización del comercio mundial, los mercados desarrollados siguen

mostrando elevados niveles de protección en sectores de importancia para los países latinoamericanos, en particular, en productos agrícolas y manufactura de tecnología “mediana”, como tejidos y prendas de vestir. Aun cuando los aranceles promedio son relativamente bajos, las políticas comerciales de los países industrializados están caracterizadas por crestas (aranceles mayores a 15%), escalonamientos arancelarios (aranceles que crecen en función al grado de procesamiento del producto importado), y varias formas de barreras no arancelarias. En particular, la región se ve afectada por la protección aplicada por EE.UU., el principal socio comercial de la mayoría de los países latinoamericanos.

El Cuadro 2.2 muestra los aranceles de EE.UU. para algunos de los sectores más protegidos. No sólo destaca el hecho de que todos los aranceles promedio relativos a productos exportados por la región son mayores al arancel promedio total, sino también las notables crestas, que incluso llegan a un valor máximo de 350%. La protección en EE.UU. se caracteriza, además, por sus escalonamientos arancelarios, como se puede observar en el Gráfico 2.13.

Un estudio reciente del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶ indica que eliminar todas las barreras al comercio traería consigo beneficios estáticos valorados entre US\$ 250 y US\$ 620 mil millones⁷. Se estima además que entre un tercio

Gráfico 2.12
Participación en las exportaciones mundiales



⁶ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2002).

⁷ Por beneficios estáticos entendemos aquellos que ocurren de una vez y para siempre, es decir, un cambio de nivel. Por lo general estos beneficios se deben a la mejor asignación de recursos por parte de las empresas y un mayor excedente del consumidor.

Cuadro 2.2 Aranceles norteamericanos por producto, 2001

	Promedio (%)	Crestas (%)
Productos animales	6,7	28,0
Agricultura	5,9	173,4
Alimentos, bebidas y tabaco	13,3	350,0
Textiles y prendas de vestir	10,2	33,6
Zapatos	12,0	48,0
Arancel promedio total*	3,6	

*Este dato corresponde al año 2002

Fuente: SELA (2001) y OMC (2003b)

y la mitad de estos beneficios irían hacia los países en desarrollo, un valor que representa más del doble del flujo total anual de asistencia oficial. Para el caso específico de los textiles y las prendas de vestir, se estima que el proteccionismo de los países industrializados ha causado la pérdida de hasta 27 millones de empleos en los países en desarrollo, es decir, que por cada empleo rescatado a través del proteccionismo en los países industrializados se pierden 35 puestos de trabajo en las regiones en desarrollo.

Otro estudio del Banco Mundial⁸, estima que las políticas agrícolas de los países de la OECD implican pérdidas anuales de bienestar de alrededor de US\$ 18,9 mil millones. Se encuentra, además, que

la liberalización del comercio agrícola beneficiaría en particular a los países latinoamericanos. Específicamente, el estudio concluye que la liberalización generaría beneficios *per cápita* de alrededor de US\$ 30 en América Latina, US\$ 1 en el Sur de Asia, US\$ 4 en Sudeste Asiático y US\$ 6 en África del Subsahara⁹.

Es interesante notar que además de las importantes restricciones impuestas por los países industrializados hacia los productos provenientes de América Latina, existe también un elevado proteccionismo entre los propios países de la región. Es cierto que la región ha llevado a cabo importantes esfuerzos para reformar sus políticas comerciales y aumentar su participación en el comercio mundial, logrando que tanto la dispersión como los niveles arancelarios promedio cayeran de 30% en 1980 hasta un 10% en la actualidad. Sin embargo, a pesar de lo anterior, los países latinoamericanos siguen teniendo altos niveles de protección, como se puede observar en el Cuadro 2.3, (ver pág. siguiente). Actualmente, el nivel arancelario promedio en América Latina sobre exportaciones latinoamericanas de bienes no agrícolas es de 15,4%, lo que representa aproximadamente siete veces el nivel arancelario promedio de los países industrializados sobre el mismo grupo de bienes.

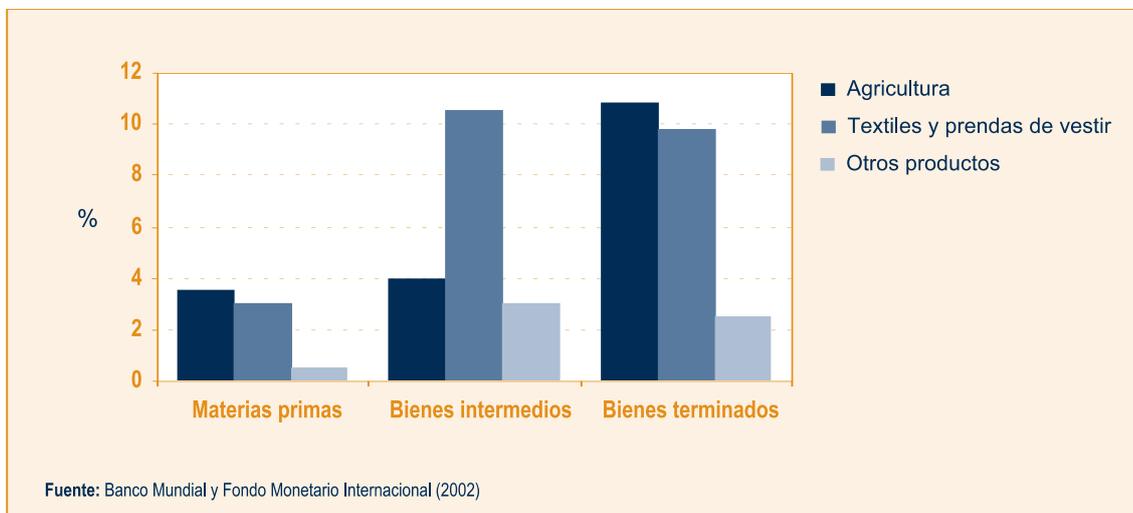


Gráfico 2.13

Aranceles promedio en EE.UU. por etapa de producción, 2000

⁸ Anderson, Hoekman and Strutt (1999).

⁹ Estas son estimaciones conservadoras, porque sólo consideran los efectos estáticos del proteccionismo. Otro estudio, por el USDA (2001), considera los efectos dinámicos y concluye que la eliminación completa del proteccionismo en el sector agrícola resultaría en beneficios anuales de US\$ 56 mil millones.

Cuadro 2.3 Protección arancelaria promedio por tipo de bienes y región

Región exportadora	Región importadora	
	América Latina y Caribe	Países industrializados
Bienes agrícolas		
América Latina y Caribe	14,8	20,4
Industrializados	20,1	15,3
Bienes no-agrícolas		
América Latina y Caribe	15,4	2,1
Industrializados	8,5	1,0

Fuente: Banco Mundial (2003d)

De los hechos descritos se deriva que, con respecto a la inserción comercial, el reto para la región es doble. Por un lado, se debe incrementar el nivel de inserción a través de una propuesta integral que aproveche las diferentes rutas disponibles para la región y que logre capitalizar las oportunidades y minimizar los riesgos que éstas representen. Por otro, se debe optimizar y, además, crear ventajas comparativas, a través de la diversificación y la agregación de valor. En este sentido, para poder explotar la mayor inserción en las cadenas de producción internacional y traducir inserción comercial en crecimiento y desarrollo económico y social, es fundamental lograr la transformación tecnológica y el progreso a lo largo de la cadena de valor. El primer punto, mayor inserción, será desarrollado a continuación, mientras que el segundo, relacionado con transformación productiva y ventajas comparativas, se tratará en el Capítulo 3.

Estrategias de negociación para aumentar la inserción internacional

Del proteccionismo a la liberalización comercial

Las políticas comerciales de los países de América Latina han evolucionando a lo largo de los últimos cincuenta años. A partir de la Segunda Guerra Mundial y hasta los años ochenta, la posición comercial de la región fue fundamentalmente proteccionista, enmarcada dentro de los modelos de industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI)¹⁰. Estas políticas se justificaron

por el constante deterioro de los precios de los bienes primarios, que al constituirse en las principales exportaciones de la región y, en ausencia de un proceso de industrialización, contribuyó al crecimiento de la brecha entre los países más pobres y los más ricos. Para poder industrializarse, los gobiernos de los países consideraban necesario algún tipo de protección, de forma de alcanzar cierto nivel de desarrollo en sus sectores manufactureros¹¹.

Los principales instrumentos utilizados bajo la ISI fueron la imposición de elevados aranceles para las importaciones, prohibiciones a la importación y diferentes tipos de barreras no arancelarias¹². El nivel de proteccionismo rápidamente progresó desde las “políticas de protección moderadas y selectivas” promovidas por Raúl Prebisch, a un laberinto de controles, restricciones, regulaciones y prohibiciones, que impulsó el crecimiento de industrias poco eficientes y de grupos de presión a la búsqueda de las rentas originadas por el proteccionismo. Por lo tanto, aun cuando la industria en América Latina alcanzó cierto nivel de desarrollo, lo hizo a un alto costo. Con respecto al sector externo en particular, la políticas de ISI crearon un fuerte sesgo anti-exportador, gracias a la apreciación de la moneda doméstica y al costo creciente de los insumos industriales. Por un lado, se desarrolló una industria manufacturera ineficiente y, por otro, las exportaciones de la región se concentraron en un número limitado de productos primarios frente a la dificultad de desarrollar exportaciones no tradicionales.

¹⁰ La creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948 dio sustento intelectual a esta posición proteccionista, sobre todo a través de la figura de Raúl Prebisch, su primer secretario ejecutivo.

¹¹ Este argumento es conocido en la literatura como la teoría de la industria naciente.

¹² Las barreras no arancelarias incluyen una variedad de prácticas: restricciones cuantitativas, medidas *antidumping*, subsidios, licencias, requerimientos técnicos, entre otros.

Frente a los resultados decepcionantes de las estrategias de la ISI, y con el objetivo de recuperar el crecimiento, en los años ochenta los países de América Latina iniciaron un ambicioso programa de reformas estructurales, que incluía como elemento fundamental la liberalización comercial¹³. Estas reformas se empujaron en el contexto internacional de las negociaciones multilaterales de la Ronda de Uruguay (1986-1994), enfocadas en lograr un mayor acceso a los mercados a través de la reducción y eliminación de las barreras al comercio de bienes y servicios. El resultado conjunto de estos procesos fue que los aranceles promedio de la región cayeron de cerca de 40% a mediados de los ochenta a menos de 11% diez años después. Además, la dispersión arancelaria disminuyó desde 30% en los ochenta a un promedio de 6% en la actualidad¹⁴, y gran parte de las restricciones no arancelarias fueron eliminadas o fuertemente reducidas¹⁵. Sin embargo, desde el punto de vista del acceso a los mercados de los países industrializados, la liberalización multilateral fue limitada en relación con los productos de mayor interés para los países de América Latina, en particular la agricultura y los textiles¹⁶.

Estos avances en materia de liberalización unilateral y multilateral estuvieron acompañados por la profundización de los procesos de integración regional. Los primeros experimentos de regionalismo, desarrollados bajo el contexto de las políticas ISI, fueron poco exitosos, ya que tuvieron como objetivo el mantener barreras externas elevadas. En

contraste, los procesos de integración regional desarrollados a partir de los años noventa fueron percibidos como una manera de reconciliar los beneficios de la liberalización multilateral con el regionalismo de los países en desarrollo y, en particular, de América Latina. Según la estrategia de “regionalismo abierto”, el objeto de los acuerdos regionales no es sólo el incremento de los flujos comerciales entre países miembros, sino también el incremento de la competitividad de las exportaciones y la atracción de IED¹⁷. El resultado de la implantación de este tipo de políticas fue el incremento del comercio intraregional, pasando de representar 13% del comercio total en 1990, a 20% a finales de esa década¹⁸.

Como hemos descrito anteriormente, las reformas comerciales y esfuerzos para alcanzar una mayor integración regional han logrado generar un mayor nivel de apertura para los países latinoamericanos. Sin embargo, éste no se ha traducido ni en mayor crecimiento ni en una eficaz inserción a los mercados globales. Es por ello que, frente a estos resultados y a las demoras en los procesos de liberalización multilateral y al estancamiento de los esfuerzos de integración regional, varios países latinoamericanos vienen apostando por los Tratados de Libre Comercio (TLC) bilaterales, especialmente con los EE.UU., como estrategia para incrementar su presencia en los mercados mundiales¹⁹.

La suscripción de un TLC con países o regiones desarrolladas tiene entre sus principales beneficios

¹³ Desde mediados de los años ochenta, principalmente como respuesta a los problemas del endeudamiento externo y a la insuficiencia de las estrategias de desarrollo seguidas por la región hasta entonces, los países iniciaron un proceso de apertura de sus economías. En este sentido es importante señalar que dicha apertura en muchos casos todavía se encuentra en proceso, así como el hecho de que existen matices en la forma como los países diseñaron y ejecutaron dichas políticas de apertura comercial.

¹⁴ Estevadeordal (2002).

¹⁵ La dispersión arancelaria es una medida de la heterogeneidad de la estructura arancelaria, medida por la variación estándar de los aranceles.

¹⁶ La apertura por parte de los países desarrollados en estos aspectos fue mucho más limitada. Para el año 2005 se plantea la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones de textiles por parte de EE.UU., mientras que en la actualidad todavía no existe un verdadero marco para las negociaciones en materia de apertura y subsidios agrícolas.

¹⁷ El regionalismo abierto según la CEPAL (1994) se define como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional y (...) en la medida de los posible, constituye las bases para una economía internacional más abierta y transparente”.

¹⁸ Sin embargo, este proceso ha representado un complejo entramado de acuerdos, más de 20 acuerdos superpuestos, lo cual ha sido reconocido por los investigadores como el efecto “plato de espagueti”, por lo enredada que puede terminar siendo su superposición.

¹⁹ México fue el primer país latinoamericano en emprender esta ruta, con la firma del TLC de América del Norte (TLCAN) en 1994. Recientemente Chile y los países de Centroamérica (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica) han firmado acuerdos de este tipo con EE.UU. En la actualidad, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá y Perú han empezado negociaciones hacia un TLC con EE.UU.

el hecho de que representan un mayor potencial en la generación de encadenamientos positivos provenientes de la IED y de la mayor inserción en las cadenas de producción de las multinacionales originarias de las naciones desarrolladas. Los países de la región que sean capaces de aprovechar estos aspectos positivos podrán aumentar la cantidad de sectores conectados internacionalmente y elevarán así el valor agregado de su oferta exportable.

En este sentido, la evidencia muestra que los productos con el mejor desempeño en los mercados mundiales han sido aquellos involucrados en la globalización de sus procesos productivos. Las empresas multinacionales se interesan en explotar las ventajas comparativas del país receptor de sus inversiones (recursos humanos, infraestructura, acceso a los mercados), lo cual les permite complementar sus propias ventajas y mejorar su competitividad. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el mejor aprovechamiento de estos encadenamientos puede acelerarse mediante los tratados de libre comercio con los países desarrollados.

No obstante los importantes beneficios que estos tratados podrían significar en términos de acceso de mercado y atracción de IED, es importante destacar que los mismos no son una panacea. Por ello, sería un error pasar por alto reformas complementarias necesarias, como aquellas requeridas para garantizar una mayor competitividad (reformas laborales, tributarias y aduaneras) y para fomentar la capacidad de innovación y adopción de tecnología de los países de la región.

No debe perderse de vista también el hecho de que este tipo de acuerdos bilaterales con los países desarrollados, en especial los que se han firmado con EE.UU., incluyen importantes concesiones no comerciales. Éstas imponen fuertes restricciones y sacrificios a los países en desarrollo, y son difíciles de obtener por parte de los países industrializa-

dos en el contexto de los acuerdos multilaterales de la OMC. Estos sacrificios se concentran en concesiones en materia de derechos de propiedad intelectual, compras gubernamentales, estándares laborales y ambientales, entre otros²⁰. En principio, estas concesiones se derivan de la menor capacidad de negociación de los países en desarrollo frente a los países desarrollados, lo que incluso permite acuerdos sobre temas que todavía están en discusión en el seno de la OMC (como la proliferación de diferentes mecanismos de resolución de disputas, reglas de origen preferenciales y otras reglamentaciones específicas para cada tratado). Esta situación podría implicar mayores costos para realizar transacciones comerciales entre los diversos países.

Uso estratégico de las rutas de inserción

Las opciones de inserción de la región son más variadas que la búsqueda de un TLC con EE.UU. Existen distintas vías, como la ruta multilateral en la OMC, los acuerdos regionales y subregionales, o el intercambio comercial con mercados no tradicionales, donde destacan Europa y nuevos grandes jugadores del comercio mundial (como, por ejemplo, China). Ante esta diversidad de opciones, surgen diversas interrogantes: ¿cuál es la ruta correcta?, ¿existen rutas que permitan alcanzar beneficios en otras esferas de negociación?²¹, ¿existe una combinación ideal para todos los países, o la estrategia a seguir depende más bien de las características particulares de cada país?

Para evaluar cuál es el camino óptimo entre las diversas vías de inserción internacional, es necesario no sólo tomar en cuenta las diferencias de riesgos y oportunidades que ofrecen las distintas opciones, sino también las asimetrías entre los países a integrarse, en términos de PIB *per cápita*, competitividad, industrialización, estructura de mercado, entre otros aspectos. Dependiendo de las características

²⁰ Algunos ejemplos de estas concesiones son las medidas y provisiones que el TLCAN incluye sobre estándares laborales y ambientales, o los límites al uso de controles de capital que enfrenta Chile en el marco del TLC que negoció con EE.UU.

²¹ Por ejemplo, un reciente estudio de Ibarra-Yunez (2003) indica que los países podrían intensificar el uso de algunas de las rutas de negociación comercial como parte de su política comercial estratégica. Al analizar el caso particular de México, el autor argumenta que entre las razones que podrían explicar por qué este país ha escogido firmar tantos acuerdos de comercio preferencial está la posibilidad de usarlos como parte de su estrategia de política comercial, ya que por un lado existe efectos de derrame (*spillovers*) entre acuerdos (la firma de algunos acuerdos favorecen la de otros), y por otro, por lo general es más sencillo para las autoridades y agentes económicos buscar nuevos acuerdos que tratar de agregar nuevos miembros a los ya existentes.

de los países de la región, existirá una mezcla de instrumentos que conforme la estrategia de inserción internacional más apropiada. Por tanto, es necesario empezar por explicar las diversas rutas, sus posibles riesgos y oportunidades.

Integración multilateral no discriminatoria

En los círculos académicos y de hacedores de política existe el debate sobre si los tratados de comercio regional y bilateral afectan negativamente el libre intercambio a nivel global, alternativa que representaría un mayor nivel de bienestar desde el punto de vista mundial. En este sentido, la pregunta que se plantea es si realmente este tipo de tratados representan “bloques constructivos” o, por el contrario, son “bloques destructivos” para el comercio. Bhagwati y Panagariya (1996) indican que los tratados de intercambio preferencial tienden a generar una desviación sustancial del comercio²². Adicionalmente, los acuerdos preferenciales, dada la naturaleza no cooperativa de los grandes bloques de intercambio, pueden disminuir el bienestar del mundo como un todo (Krugman, 1991). Los factores anteriores implicarían un riesgo de “desviación de atención”, es decir, la dedicación de cantidades sustanciales de tiempo y recursos a la formación de tratados regionales, dejando poco para las negociaciones de integración multilateral.

La apertura comercial multilateral (no discriminatoria) se muestra como la mejor alternativa para los países tomadores de precios en el comercio mundial, como se evidencia en los resultados de Harrinson *et al* (2003). Dichos resultados muestran que una liberalización comercial multilateral en los aranceles y subsidios a la exportación, que implique una reducción en el orden del 50%, resultaría en ganancias para el mundo cuatro veces más grandes

que aquéllas provenientes de la adopción de acuerdos preferenciales (como, por ejemplo, el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o el acuerdo Unión Europea-Mercosur).

En la misma dirección, la evidencia empírica muestra que la apertura comercial no discriminatoria afecta positivamente el crecimiento de los países. En este sentido, Choudhri y Hakura (2000) hallan evidencia de que un incremento en la competencia, a través de mayores importaciones en sectores manufactureros, estimula el aumento de la productividad²³. Este efecto varía entre sectores de acuerdo con sus diferentes potenciales de crecimiento, ya que en los sectores manufactureros de bajo crecimiento (tradicionales), un aumento en el comercio internacional tiene poco o ningún efecto sobre el crecimiento de la productividad. Mientras, para sectores de mediano crecimiento, una mayor competencia a través de las importaciones parece tener un significativo efecto generador de crecimiento. Adicionalmente, estos autores muestran evidencia de que la expansión de las exportaciones en sectores de alto crecimiento conduce a una expansión en la productividad.

Estos resultados también se presentan para el caso del estudio de países. Por ejemplo, para Venezuela, Pineda (2004) muestra que existe una correlación negativa del 60% entre productividad y cambios arancelarios, es decir, a menor nivel en los aranceles, se obtiene un mayor crecimiento de la productividad total de los factores (PTF)²⁴. A nivel desagregado, como se observa en el Gráfico 2.14, aquellos sectores manufactureros que experimentaron una menor reducción de los aranceles, o cuya protección arancelaria aumentó, son aquellos que tienen el peor desempeño en términos de productividad²⁵.

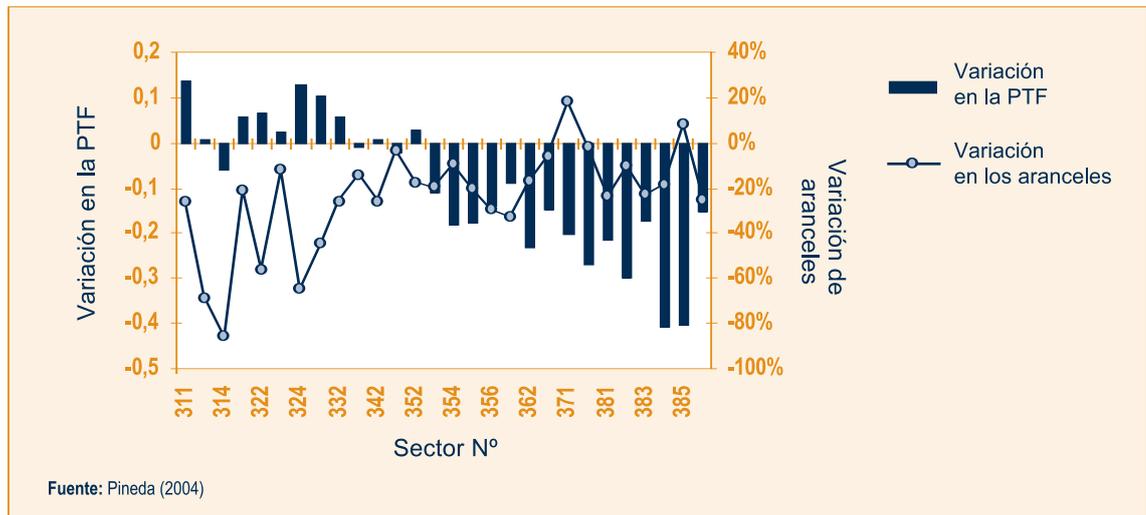
²² Desde el punto de vista del bienestar, la desviación de comercio es perjudicial porque implica que los países terminarían importando no necesariamente de la fuente más eficiente (y por ende de menor costo), sino de la fuente con la cual comparten la preferencia arancelaria. Sin embargo, es importante destacar que en la medida que los países que intercambian las preferencias partan de una situación inicial de baja protección arancelaria estos efectos serán menores (Pineda, 2001).

²³ Estos autores utilizan un modelo de “brecha tecnológica” para explorar la influencia de los patrones de comercio y producción internacional sobre el crecimiento general de la productividad de un país en desarrollo. Para estimar el modelo empírico, este estudio considera un conjunto de datos de 10 sectores que cubre 44 países (de los cuales 33 son países en desarrollo) para el período 1970-93.

²⁴ Pineda (2004) explora la relación entre la apertura comercial y la productividad total de los factores (PTF) en Venezuela, mediante el uso de distintas metodologías econométricas y bases de datos para el período 1982-1994, tanto a nivel macro-agregado como para el sector manufacturero (desagregado a 3 dígitos ISIC).

²⁵ Este autor, adicionalmente, encuentra que la evolución de la PTF se encuentra afectada negativamente por la alta volatilidad macroeconómica experimentada en Venezuela durante la década de los noventa.

Gráfico 2.14
Relación entre la PTF
y los aranceles
por sector



Adicionalmente, otros resultados de estudios de caso muestran que la apertura comercial ha conducido a lograr aumentos de la productividad en el sector manufacturero. Por ejemplo, estudios sobre México, Brasil, Chile y Colombia reportan tasas positivas de crecimiento de la PTF en manufacturas durante el período de liberalización del comercio (Tybout y Westbrook (1995), Muendler (2002), Pavcnik (2000) y Fernández (2001)). Estos estudios también encuentran evidencia de efectos positivos del mayor nivel de comercio sobre la productividad, principalmente a través de la mayor disciplina que impone la competencia con las importaciones²⁶.

En esencia, la integración multilateral no discriminatoria en la OMC ofrece a los países de la región un marco normativo para la conducción de sus relaciones comerciales internacionales, un foro de negociación para ampliar sus mercados y eliminar obstáculos al comercio, y un mecanismo para proteger sus intereses comerciales frente a medidas arbitrarias de otros países. Adicionalmente, la OMC cuenta con mecanismos que son de mucha importancia para los países de la región. Se trata de los mecanismos para la solución de controversias entre los

países miembros, los cuales han alcanzado un nivel de efectividad y sofisticación sin precedentes²⁷.

A pesar de lo favorable que resulta la agenda multilateral (no discriminatoria), en especial para los países pequeños tomadores de precios en los mercados internacionales, existe una serie de factores que impiden que ésta sea una opción plenamente vigente para la región. En este sentido, se debe reconocer que la temporalidad de las negociaciones multilaterales no es impuesta por los países en desarrollo, sino más bien es la interacción estratégica entre los países desarrollados (EE.UU., Europa y Japón) la que determina si las mismas avanzan en una mayor medida o no. Aunque también debe reconocerse que en las discusiones de la OMC ha habido un escaso avance de las negociaciones producto de las diferencias entre las agendas de negociación de países en desarrollo y las de países desarrollados²⁸.

En este sentido, es importante mencionar que las negociaciones multilaterales no siempre han sido totalmente favorables a los intereses de los países en desarrollo. Panagariya (2002) hace notar que la

²⁶ Esta conclusión es el reflejo de los desarrollos de las teorías tradicionales del comercio (Viner 1950), una apertura comercial discriminatoria puede generar desviación de comercio y reducir el bienestar de los países miembros.

²⁷ Incluso países vinculados por acuerdos regionales –como Estados Unidos y México– utilizan estos mecanismos cada vez con mayor frecuencia para resolver sus diferencias comerciales. Mientras que otros países latinoamericanos, como Chile y Argentina y, en menor medida, los países andinos, son también usuarios frecuentes de estos mecanismos.

²⁸ Los primeros buscan un mayor acceso a los mercados (tanto manufacturero como agrícola), una menor aplicación de restricciones para arancelarias (como, por ejemplo, medidas *antidumping* y fitosanitarias), así como una mayor recepción de inversiones extranjeras. Mientras que los segundos quieren aumentar el acceso a mercados en bienes y servicios, así como la aplicación de normas en materia laboral, ambiental, compras gubernamentales y derechos de propiedad intelectual.

Ronda de Uruguay, a pesar de sus importantes logros en términos de liberalización del comercio mundial, ha generado mayores beneficios para los países industrializados *vis-a-vis* los países en desarrollo. Por un lado, no se ha materializado el acceso esperado a los mercados industrializados, especialmente en los sectores de agricultura y textiles, y por el otro, los compromisos en temas de servicios, propiedad intelectual e inversión han generado importantes costos en términos de implementación y monitoreo para los países en desarrollo²⁹. A pesar de las divergencias en las estimaciones de los efectos económicos de la Ronda de Uruguay, existe consenso de que se necesitan mayores logros, sobre todo en el tema de acceso a los mercados industrializados, para los países en desarrollo³⁰.

Sin embargo, la Ronda de Doha (ronda actual de negociaciones de la OMC) ha sido llamada la ronda del desarrollo. Nunca antes se había discutido tantos temas de interés para los países menos desarrollados, como agricultura, liberalización de los mercados textiles y manufactureros, derechos de propiedad intelectual, servicios, barreras técnicas al comercio y *antidumping*. Por lo tanto, es fundamental la participación activa de los países de la región en las negociaciones de dicha ronda.

Integración preferencial hemisférica

Históricamente, la política de apertura comercial de EE.UU. hacia sus socios comerciales menos desarrollados, en especial los países latinoamericanos, ha estado basada sobre las preferencias comerciales unilaterales. Entre éstos destacan el Sistema General de Preferencias (GSP, por sus siglas en inglés), la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés)³¹.

Desde un punto de vista teórico, dichas preferencias no son consideradas como la mejor alternativa por

su carácter discriminatorio, generando desviaciones del comercio. Además, como se ha explicado, estas preferencias a menudo están subordinadas a una serie de condiciones, entre las cuales las más restrictivas son las reglas de origen³². Así, estas preferencias pueden representar costos altos para los países beneficiarios, ya que los mismos invierten cuantiosos recursos y energía en busca de estas preferencias, que a menudo presentan limitados beneficios y no tienen carácter vinculante de largo plazo (Bhagwati, 2002). Para el caso de EE.UU., por ejemplo, estas preferencias frecuentemente están sujetas a adquisiciones preferenciales de productos estadounidenses y a la aprobación por parte del Congreso de ese país, lo cual hace que factores no necesariamente comerciales influyan en la decisión de su permanencia en el tiempo.

Adicionalmente, como las preferencias se obtienen a expensas de otros exportadores, el sistema actual pone a los países en desarrollo a competir unos contra otros por preferencias, en lugar de que mayores recursos y esfuerzos sean asignados para el logro de un frente común que podría permitir la disminución del proteccionismo y un mayor acceso a nivel mundial. Finalmente, es importante mencionar que las preferencias obtenidas podrían desaparecer frente a los progresos de la liberalización multilateral bajo el auspicio de la OMC o de lograrse acuerdos bilaterales o un acuerdo hemisférico como el ALCA.

Acuerdo de Libre Comercio de las Américas

En los últimos años se ha hablado mucho de los potenciales beneficios que podría traer un acuerdo a nivel hemisférico, como el ALCA. Este acuerdo constituye un reto muy ambicioso, pues de lograrse sería el más grande del mundo, combinando 34 países, con una superficie de 40 mil kilómetros cuadrados, más de 825 millones de habitantes, y un PIB total cercano a los US\$ 12.700 mil millones. Las negociaciones para el ALCA

²⁹ Finger y Schuler (2000) estiman que, en promedio, un país en desarrollo tiene que gastar \$150 millones para implementar los requerimientos de sólo tres acuerdos de la OMC: evaluación aduanera, medidas sanitarias y fitosanitarias, y los aspectos comerciales de los derechos de propiedad intelectual. Como hacen notar estos autores, dicha suma equivale al presupuesto de muchos países en desarrollo.

³⁰ Véase François (2000) para una reseña de los estudios empíricos sobre los efectos económicos de la Ronda de Uruguay.

³¹ Situación que es similar para la Unión Europea a través del Sistema General de Preferencias (GSP, por sus siglas en inglés) los Convenios de Lomé con los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

³² Las reglas de origen son una compleja gama de criterios y principios que proveen la base legal para determinar la nacionalidad de un producto. Las reglas de origen son los requisitos que un producto debe cumplir para ser considerado originario de un lugar o zona, lo cual determina su comercialización bajo los acuerdos de libre comercio.

Cuadro 2.4 Tratamiento preferencial de los EE.UU., 2000

Origen de las importaciones	Valor total (millones de US\$)	Porcentaje libre de derechos	Equivalente Ad Valorem (%) ^{a/}
Mundo	1.216.887,50	66,17	1,64
TLCAN	365.119,70	92,33	0,11
América Latina	209.211,10	74,66	0,87
CAN	30.014,00	46,92	0,67
Mercosur	17.311,10	62,23	2,08
MCCA	11.765,50	64,68	5,72
Caricom	3.961,30	72,58	0,83

a/ El equivalente Ad Valorem es la tarifa promedio aplicada, calculada como la relación entre los impuestos recaudados y el valor total de las importaciones entrantes a EE.UU.

Fuente: CEPAL (2002)

empezaron en 1994, con el objetivo de lograr un acuerdo final en 2005.

A pesar del entusiasmo inicial, el ALCA ha encontrado varios obstáculos que hacen difícil anticipar su culminación exitosa, en particular a lo largo de los dos últimos años. Por un lado, muchos de los países latinoamericanos desean vivamente lograr un acuerdo con EE.UU., similar al alcanzado por México bajo el TLCAN. Por el otro, se teme que un acuerdo hemisférico implicaría una hegemonía estadounidense, y la inclusión en el acuerdo de temas relacionados con su política nacional, como los estándares laborales y la protección de la propiedad intelectual. Como EE.UU. no ha tenido éxito en su intento de incluir estos temas en las negociaciones de la OMC, el ALCA podría ser una manera de lograr sus objetivos indirectamente.

No obstante, las tensiones se amplificaron en 2003 principalmente por el conflicto entre EE.UU. y Brasil, que ya se había manifestado dentro de las negociaciones de la OMC. Mientras EE.UU. desea incluir la apertura del mercado de los servicios y de las compras gubernamentales, y otorgar mayor protección a la propiedad intelectual y la inversión, Brasil plantea considerar en el acuerdo los temas de los subsidios agrícolas y el *antidumping*. El compromiso acordado por ahora es un “ALCA *light*”, con una flexibilización del concepto de “compromiso único,” base de las negociaciones iniciales.

Según este esquema de acuerdo “variable”, los países tendrán la posibilidad de excluir algunas áreas desde las negociaciones, asumiendo diferentes niveles de compromiso. Este plan menos ambicioso implicaría, por una parte, que las áreas más disputadas quedarían fuera del acuerdo final, incrementando las posibilidades de lograr un acuerdo. Por otra, se teme que un ALCA *light* que represente un compromiso entre las posiciones de EE.UU. y Brasil podría no ser suficiente para crear un ambiente de negocios hemisférico seguro y transparente, sin lo cual será difícil aprovechar al máximo los beneficios de cualquier liberalización comercial regional³³.

Parte importante en el entendimiento de los potenciales efectos de un acuerdo como el ALCA se puede desprender de la evaluación de los impactos que el TLCAN ha tenido en la economía mexicana. En el caso de ese país, los cambios de política han tenido un profundo impacto sobre los flujos comerciales y de inversión, y tanto las importaciones como las exportaciones crecieron sustancialmente. En efecto, las importaciones totales aumentaron en promedio un 16,3% anual durante el período 1985-2000, mientras que las exportaciones alcanzaron un alza promedio de 14,2% anual en este mismo período. Adicionalmente, la proporción de bienes manufacturados en el total de las exportaciones pasó de 27% en 1985 a 83% en 2000, y la proporción del comercio con otros socios del TLCAN en

³³ En noviembre de 2003, los países del hemisferio suscribieron la Declaración de Miami, la cual se presenta como un marco para negociar un “ALCA *light*” (un compromiso flexible y de mínimos). Entre los principales elementos que quedan fuera de los acuerdos alcanzados están subsidios agrícolas, compras del sector público, reglas de inversión, políticas de competencia, leyes *antidumping* y derechos compensatorios.

el comercio total de México pasó de 78% a 83% (la proporción en las exportaciones totales pasó de 80% a 91%) durante el mismo período. Adicionalmente, esta mayor inserción le permitió a México cambiar la proporción de la participación de sus empresas manufactureras en los mercados globales,

incrementándose de 30,4% a 45,7% entre 1993 y 2000 (López-Córdova y Mesquita, 2003)³⁴.

A continuación se presenta el Recuadro N° 2.2 en el que se resume la evolución de los principales efectos del TLCAN en México, destacando tanto los

Recuadro 2.2 El impacto del TLCAN en México después de 10 años

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) fue firmado en 1994 en medio de fuertes controversias sobre los posibles beneficios y costos de esta ambiciosa estrategia de integración regional. Después de diez años, la controversia continúa. En particular, se cuestiona ampliamente si el TLCAN ha sido beneficioso para México.

Según un estudio reciente del Banco Mundial (2003b), el TLCAN ha sido un éxito innegable al contribuir de manera clave a aumentar el nivel de desarrollo económico. En particular, el TLCAN ha tenido éxito en sus objetivos de incrementar el comercio y la inversión. Se estima que sin el TLCAN, las exportaciones mexicanas habrían sido menores en un 25%, la IED hacia México más baja en 40%, y el PIB *per capita* menor en 4 o 5%. Adicionalmente, ha aumentado la productividad: se estima que se ha reducido a la mitad el tiempo necesario para la adopción de tecnología extranjera.

Además, se opina que sin el TLCAN la recuperación después de la crisis del Tequila habría sido mucho más difícil y onerosa. Mientras los mayores vínculos económicos entre México y EE.UU. (este país es el destino de casi el 90% de las exporta-

ciones mexicanas) hacen que la economía mexicana sea más vulnerable a los ciclos económicos estadounidenses, también la aíslan de las crisis financieras de sus vecinos latinoamericanos. La IED aumentó debido al sentimiento de la comunidad inversionista de que el TLCAN confería una mayor estabilidad al mercado mexicano. Las actividades de maquila permitieron diversificar la base exportadora y reducir el peso relativo de las exportaciones petroleras, limitando la vulnerabilidad asociada a la volatilidad de los precios del petróleo (Economist 2003).

Sin embargo, como se aprecia en el cuadro, el TLCAN ha aportado beneficios relativamente modestos en términos de crecimiento, desarrollo y convergencia con las otras economías del acuerdo. Los salarios reales han sufrido y la desigualdad entre diferentes regiones mexicanas se ha exacerbado.

El Banco Mundial subraya que un acuerdo de libre comercio no es sustituto para una estrategia de desarrollo. Se identifican tres elementos clave que crean obstáculos a la realización del potencial de TLCAN: la falta de innovación, la baja calidad de las instituciones y las deficiencias de infraestructura.

Efectos del TLCAN en México

	1985-1993	1994-2001
Comercio/PIB	37,0%	75,7%
IED/PIB	1,2%	3,0%
Crecimiento PIB <i>per capita</i> (moneda local)	1,1%	1,2%
Salarios reales (moneda local)	3,5%	-1,0%
Salarios reales (US\$)	9,5%	-0,5%
Tasa de pobreza (SEDESOL)	22,5%	24,2%
Tasa de pobreza (CEPAL)	47,8%	41,1%

Fuente: Banco Mundial (2003b)

³⁴ Sin embargo, estimaciones elaboradas para el caso de México por Tybout y Westbrook (1995) y López-Córdova y Mesquita (2003) sugieren que el crecimiento de la productividad en México fue mayor durante el período de integración no-preferencial que en el de integración bajo el TLCAN. Aunque, se debe destacar que como consecuencia del TLCAN se generaron ganancias de productividad debido al efecto redistribución por el paso de factores de industrias de baja a industrias de alta productividad, representando más del 70% del crecimiento total de la productividad experimentado en México después del TLCAN. Finalmente, es importante indicar que la diferencia que se señala en el crecimiento de la productividad antes y después del TLCAN, puede estar marcado por el impacto negativo de la crisis mexicana de finales de 1994 que conllevó a la devaluación de peso en diciembre de ese año.

aspectos de crecimiento, IED y exportaciones, como algunos indicadores sociales.

Aunque la experiencia de México puede dar luces sobre los posibles impactos del ALCA, también debe destacarse que muchos de sus impactos se darán por la mayor apertura entre los propios países de la región. En este sentido, la experiencia del caso de Brasil, dada la formación del Mercado Común del Sur (Mercosur), ofrece una idea del tipo de efectos que la mayor profundización de la integración subregional puede tener en los países de la región.

En el caso de Brasil, la expansión del comercio producto de la mayor apertura estuvo sesgada principalmente hacia las importaciones, las cuales se incrementaron en promedio 13,8% anual en el período post-liberalización (1990-2000). Las exportaciones también crecieron, pero a una tasa promedio más moderada de 5,8% (con cambios modestos en la composición de las exportaciones, en tanto las manufactureras pasaron de 54% a 58%). Las exportaciones hacia Mercosur crecieron a un ritmo anual de 16,8%, lo que incrementó la cuota de este acuerdo regional en el total de las exportaciones de 5,6% en 1990 a 14% en 2000 (de 6% a 20% para el caso de las exportaciones de manufacturas).

Este proceso de apertura comercial de Brasil permitió también aumentar la productividad del sector manufacturero. Las ganancias se debieron principalmente a la redistribución de recursos de industrias menos a más productivas. Esto último explica casi la mitad de las ganancias de productividad, mientras la otra mitad viene explicada por reasignaciones intra-industria de firmas menos productivas a más productivas (Meza, 2003)³⁵. Ahora bien, Harrinson *et al* (2003) muestran que otras vías de inserción internacional del Brasil, como el ALCA, el acuerdo Unión Europea-Mercosur y la mayor inserción comercial multilateral, son todas consideradas como alternativas beneficiosas para este país, aunque la inserción no discriminatoria en el seno de la OMC es la que mayores beneficios generaría³⁶.

En el Recuadro N° 2.3 se discuten los posibles impactos sectoriales del ALCA, basados en los trabajos de Blanco y Zabludovsky (2003) y Light (2003). Para tal fin, se realiza una breve discusión de los efectos y principales intereses sectoriales de los países o bloques de cara al acuerdo hemisférico. Es importante mencionar que dichos impactos sectoriales son mucho más generales que los exclusivamente asociados a una integración con EE.UU. y Canadá, ya que esta discusión refleja las sensibilidades y oportunidades sectoriales tanto en el acuerdo hemisférico como en los subregionales.

Además se muestra lo diverso de los intereses e impactos sectoriales de un acuerdo como el ALCA, los cuales no están únicamente asociados a la mayor integración con países desarrollados, como EE.UU. y Canadá, sino entre los propios países de la región. En este sentido, es importante destacar que un acuerdo como el ALCA debería ser aprovechado por los países de la región para conseguir no sólo una mayor apertura con los países desarrollados, sino también a nivel subregional, puesto que todavía quedan muchos aspectos por liberar.

Por último, es importante señalar el hecho de que la interacción de las negociaciones en el ALCA con otras esferas de negociación, como por ejemplo la OMC, ha permitido que muchos países utilicen dicha interacción de forma estratégica. Por ejemplo, para EE.UU., permitir un mayor acceso a su mercado se utiliza para conseguir mayor liberalización del comercio de servicios y de flujos de inversión, la apertura en las compras públicas, y en materia de propiedad intelectual. Sin embargo, no habrá avances importantes en los temas de *anti-dumping* y apoyos agrícolas internos, ya que los mismos solamente serán negociados en el ámbito multilateral (donde no sólo se discute con otros países en desarrollo, como China e India, sino también con Europa y Japón). Por otro lado, los países del continente que tienen intereses en estas áreas, especialmente Brasil, utilizarán los progresos en la ronda multilateral para convertirlos

³⁵ Adicionalmente, Meza (2003) encuentra que la mayor inserción internacional de las empresas brasileñas permitió generar incrementos en la productividad. Los resultados indican que un incremento de un 1% en el cociente de exportaciones respecto a las ventas generó el crecimiento de la productividad en 0,4 puntos porcentuales.

³⁶ Por otro lado, estos autores muestran que el hogar típico, perteneciente a los más pobres de Brasil, gana tres o cuatro veces más con una apertura comercial a nivel mundial dentro del seno de la OMC si es comparada con el promedio de las ganancias agregadas que se generarían de cualquier política o estrategia de apertura comercial que sea de carácter parcial, es decir, que sea solamente un subconjunto de países.

Recuadro 2.3 Impactos sectoriales del ALCA

América Central

Tanto el ALCA como el recientemente firmado TLCCA (o CAFTA por sus siglas en inglés) le permitirán a Centro América tener mayor certidumbre sobre el acceso al mercado norteamericano. Con respecto a los posibles efectos negativos, si bien los países centroamericanos tienen, en promedio, un nivel relativamente bajo de protección comercial (5,7% para los productos no agrícolas), existe una importante dependencia fiscal sobre el comercio exterior.

Países del Caribe

Los países del Caribe disfrutan del CBI, que les facilita ingresar al mercado estadounidense, haciendo que el ALCA represente un mecanismo que podría hacer mucho más cierto y predecible el acceso a este mercado. Las economías de esta región, por ser relativamente pequeñas y con bajo nivel de industrialización, dependen de manera importante de las importaciones y de los impuestos al comercio exterior para obtener ingresos fiscales, por lo que una mayor apertura podría comprometer significativamente su gestión fiscal.

Comunidad Andina

Para la Comunidad Andina es altamente positivo lograr tener un acceso al mercado de EE.UU. que se base en una relación de carácter permanente, ya que la aprobación de las concesiones preferenciales que se otorgan a través del esquema ATPDEA tienen una fecha determinada y están sujetas a la aprobación del Congreso de EE.UU. Esto sin duda le puede dar una mayor estabilidad al acceso de los bienes de los países andinos al mercado de EE.UU. Sin embargo, el trabajo de Light (2003) muestra que el ALCA no necesariamente traería grandes beneficios a los países andinos, debido a que actualmente la mayoría de estos países gozan de acceso preferencial al mercado estadounidense bajo el esquema ATPDEA, y por lo tanto no se anticipan mayores ganancias en

acceso a este mercado a través del ALCA. Sin embargo, es importante indicar que un acuerdo como el ALCA puede representar para los países de la CAN un mayor acceso a los mercados de los países de la región, otorgándoles una importante ampliación de los mercados y una diversificación de la base exportadora de los países de la región.

Mercosur

Las exportaciones de los países del Mercosur por lo general enfrentan aranceles relativamente reducidos, sobre todo en los mercados de Canadá y EE.UU. (2,71% y 2,75%, respectivamente). Adicionalmente, el ALCA podría permitir la expansión de algunos productos de exportación que se encuentran protegidos dentro del continente, como son ciertos vehículos y calzados.

Canadá y Chile

Ambos países son bastante abiertos, y cuentan con acuerdos de libre comercio con EE.UU., por lo cual no se espera que sus sectores productivos se vean afectados con la firma del ALCA.

EE.UU.

Aunque EE.UU. es una economía que tiene bajos aranceles, posee importantes picos arancelarios (casi 2 por ciento de sus aranceles son superiores al 30%) y restricciones cuantitativas para las importaciones de textiles y prendas de vestir. Sin embargo, los sectores que podrían verse más afectados al reducirse la protección son: cerámica, calzado, algunos vehículos, textiles y confección.

México

El ALCA puede favorecer las exportaciones mexicanas, en especial a las industrias automotriz y electrónica, ya que existen elevados niveles de protección para éstas en América Latina.

en un vehículo para avanzar la agenda pendiente del ALCA.

Integración preferencial regional y subregional

Al tocar el tema de los acuerdos a nivel subregional, es importante destacar que éstos pueden aumentar tanto el tamaño como la coordinación de los mercados. Por ser estos procesos de integración mucho más profundos, procuran la integración de mercados no sólo de bienes sino de factores, así como la integración física y la coordinación de polí-

ticas, factores fundamentales para el aprovechamiento de economías de escala y aumentos de competitividad.

Adicionalmente, la integración subregional permite contar con una mayor capacidad de negociación para lograr acuerdos con países desarrollados en mejores términos. En este sentido, Riezman (1999), Nordstrom (1995), Perroni y Whalley (2000) y Campa y Sorenson (1996) hacen notar que la formación de acuerdos, sobre todo entre países pequeños, disminuye el poder de los países y

bloques comerciales más poderosos, dando fuerza al sistema multilateral³⁷.

El comercio subregional latinoamericano ha crecido considerablemente en los últimos diez años, en parte gracias a la proliferación de acuerdos comerciales en la región. Como se aprecia en el Cuadro 2.5, en los años noventa la tasa de crecimiento de las exportaciones intraregionales ha sido superior al crecimiento de las exportaciones totales, en todos los bloques regionales y en América Latina en su conjunto.

Sin embargo, aunque la integración regional no es un proceso nuevo en la región, los esquemas de inte-

gración recientes se diferencian de los anteriores, (basados en políticas de aislamiento y sustitución de importaciones). Los años noventa fueron testigo del retorno a las iniciativas regionales. Además de la profundización y reestructuración de los grupos regionales (Mercosur, la Comunidad Andina, el Mercado Común de Centroamérica y Caricom), también se suscribieron varios acuerdos bilaterales. Actualmente, el regionalismo es considerado un elemento fundamental de la inserción internacional múltiple, la cual tiene interrelaciones con los procesos de liberalización unilateral y el multilateralismo. Esta estrategia de “regionalismo abierto”³⁸ se ha visto como la forma de reconciliar los beneficios de

Cuadro 2.5 Exportaciones de América Latina 1990-2002 (en millones de US\$ y %)

	1990	1995	1999	2000	2001	2002	Crecimiento anual promedio 1990-2000
CAN							
Exportaciones totales	31.751	38.259	43.207	57.236	52.021	51.846	6,1
Intra-CAN	1.324	4.735	3.939	5.174	5.680	5.236	14,6
<i>Intra/Total</i>	4,2	12,4	9,1	9,0	10,9	10,1	
MCCA							
Exportaciones totales	4.046	6.864	11.175	12.765	12.493	12.355	12,2
Intra-MCCA	658	1.456	2.289	2.571	2.554	2.861	14,6
<i>Intra/Total</i>	16,3	21,2	20,5	20,1	20,4	23,2	
Mercosur							
Exportaciones totales	46.402	70.402	74.320	84.659	87.810	88.510	6,2
Intra-Mercosur	4.127	14.384	15.163	17.698	15.197	10.101	15,7
<i>Intra/Total</i>	8,9	20,4	20,4	20,9	17,3	11,4	
TLCAN							
Exportaciones totales	537.226	853.694	1.071.355	1.134.834	1.149.331	1.106.302	7,8
Intra-TLCAN	229.930	460.581	585.059	643.140	633.046	620.001	10,8
<i>Intra/Total</i>	42,8	46,0	54,6	56,7	55,1	56,0	
América Latina y Caribe (LAC)							
Exportaciones totales	136.177	220.411	281.745	348.979	341.860	345.154	9,6
Intra-LAC	16.917	41.782	43.541	52.155	nd	nd	11,9
<i>Intra/Total</i>	12,4	19,0	15,5	15,3	nd	nd	

Fuente: BID (2001b), Bancos Centrales, Institutos de Estadísticas nacionales y subregionales

³⁷ Lamentablemente, este beneficio se ha perdido en el seno de las negociaciones del ALCA, puesto que bloques como la CAN se encuentran negociando principalmente de manera individual. Sin embargo, en el foro de la OMC existen algunas experiencias exitosas como la del G22, la cual se constituyó como una coalición de países en desarrollo, liderada por Brasil, China, India y Sudáfrica, que promueven la liberalización del comercio agrícola en la OMC.

³⁸ El regionalismo abierto según la CEPAL (1994) se define como “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional y ... en la medida de los posible, constituyen las bases para una economía internacional más abierta y transparente”.

otras esferas de la liberalización comercial con los del regionalismo para los países de América Latina.

A pesar de los avances en materia de integración regional y subregional, el nivel de comercio intraregional en América Latina sigue siendo bajo, sobretudo al compararlo con los niveles de otros grupos económicos regionales, como la Unión Europea y el TLCAN. Destaca en particular el bajo nivel de comercio entre los dos bloques principales de Sudamérica, la Comunidad Andina y Mercosur. Como fue mencionado anteriormente (ver Cuadro 2.3), esto se puede explicar en gran medida por el hecho de que la región aún cuenta con aranceles promedio de 15,4% sobre las importaciones intraregionales, valor que representa más de siete veces el arancel promedio sobre importaciones realizadas desde los países industrializados. Sin embargo, se espera que los acuerdos recientemente firmados por los países de la región, como es el caso del acuerdo entre la Comunidad Andina y Mercosur, sirvan para mejorar en parte esta situación.

El incremento del comercio intraregional ha sido importante no sólo para reducir la dependencia de los mercados tradicionales, sino también para la diversificación de la composición de las exportaciones e incrementar la exportación de productos de mayor valor agregado. Como se observa en los Cuadros 2.6, 2.7 y 2.8, (ver pág. siguiente), para todos los países de la región, la importancia de los bienes manufacturados es mayor en el comercio intraregional que en el extraregional. En este sentido, destaca especialmente el caso de la CAN, donde un alto porcentaje del comercio entre los

socios de dicho acuerdo está representado por bienes manufacturados, los cuales son de mayor valor agregado.

Entre los posibles beneficios de las exportaciones manufactureras intraregionales no sólo destaca el hecho de que estos productos tienen mayor valor agregado, sino además que el intercambio de este tipo de productos a menudo produce beneficios dinámicos, vinculados a economías de escala, incremento de la competencia, estímulo a las inversiones e intercambio de tecnología y *know how*. Devlin y French-Davis (1999) hacen notar que, por sus características, el comercio intraregional en América Latina complementa su relación con la economía global y provee un contexto dinámico para el aprendizaje tecnológico, que a su vez puede generar mayor competitividad internacional y un patrón de especialización más balanceado y diversificado.

Finalmente, es importante resaltar que es necesario que los países de la región se comprometan más allá de la liberalización comercial. La teoría y la evidencia empírica muestran que para que la integración regional entre países en desarrollo sea exitosa, es importante que ésta sea profunda, es decir, que incluya no sólo la eliminación de todas las barreras comerciales, sino también el libre movimiento de los factores, la armonización de políticas fiscales, monetarias y socioeconómicas, y una mayor integración física de los países. La integración profunda es esencial para que los países en desarrollo se beneficien en mayor medida de los efectos dinámicos de la integración, específicamente aquellos vinculados

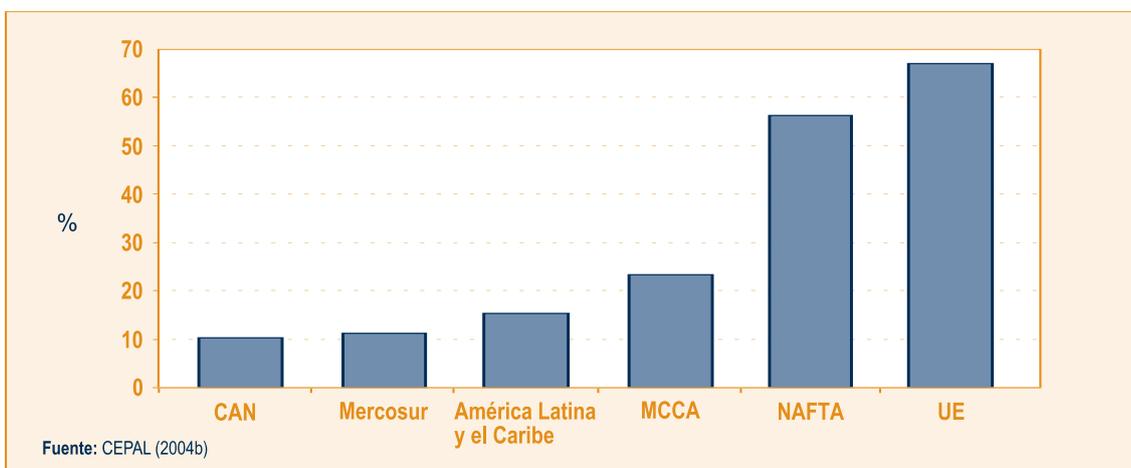


Gráfico 2.15
Comercio
intraregional, 2002

**Cuadro 2.6 Composición de las exportaciones intraregionales:
Comunidad Andina (% del total, 2000)**

	Intra-CAN		Extra-CAN	
	Bienes primarios	Manufacturados	Bienes primarios	Manufacturados
Bolivia	91	9	68	32
Colombia	34	76	76	24
Ecuador	58	40	92	4
Perú	48	52	64	36
Venezuela	49	51	93	6.5

Fuente: CEPAL (2002)

**Cuadro 2.7 Composición de las exportaciones intraregionales:
Mercado Común de Centroamérica (% del total, 2000)**

	Intra-MCCA		Extra-MCCA	
	Bienes primarios	Manufacturados	Bienes primarios	Manufacturados
Costa Rica	29	71	35	65
El Salvador	33	66	71	29
Guatemala	33	66	83	16
Honduras	45	55	75	25
Nicaragua	81	19	92	8

Fuente: CEPAL (2002)

**Cuadro 2.8 Composición de las exportaciones intraregionales
Mercosur (% del total, 2000)**

	Intra-Mercosur		Países industrializados	
	Bienes primarios	Manufacturados	Bienes primarios	Manufacturados
Argentina	42	58	58	42
Brasil	9	91	31	69
Paraguay	56	44	64	36
Uruguay	29	71	47	53

Fuente: CEPAL (2002)

a la explotación de economías de escala, incremento de competencia, y *spillovers* tecnológicos³⁹.

Por lo tanto, si bien los países de la región tienen que avanzar mucho más en la eliminación de barreras que impidan el libre flujo de bienes y servicios, también deben procurar profundizar otras esferas de la integración. Ello requiere de un gran esfuerzo. Ahora bien, en un proceso de mayor inserción inter-

nacional, principalmente con los acuerdos que se negocian con los países desarrollados, el hecho de que los países de la región cuenten con el comercio subregional les puede servir de base para suavizar la transición hacia los nuevos esquemas productivos que impone la mayor globalización. Los mercados subregionales, en principio, pueden darle colocación a la estructura actual de producción de los países, mientras mejora la calidad de la inserción

³⁹ Estos beneficios dinámicos podrían darle una mayor impulso a los beneficios que obtendrían los países de la región por su integración, ya que por lo general la evidencia empírica muestra que los países en desarrollo tienden a beneficiarse menos de los efectos estáticos de la integración comercial: como estos países comercian poco entre ellos y más con sus socios comerciales industrializados, la integración comercial de tipo "Sur-Sur" (es decir, entre países en desarrollo), tiende a causar más desvíos de comercio y poca creación de comercio.

internacional a través de mayor agregación de valor y diversificación. Esto podría proveer el tiempo necesario mientras se materializan los efectos positivos de la mayor inserción internacional y la transformación productiva.

Ir más allá de los mercados tradicionales de exportación

Parte del proceso de diversificación de las exportaciones implica profundizar nuevos mercados. Las exportaciones latinoamericanas se concentran de manera creciente en el mercado estadounidense. Tal como lo evidencia el Gráfico 2.16, aproximadamente el 60% de las exportaciones latinoamericanas se dirigen hacia EE.UU., sólo el 12% a la Unión Europea y menos del 7% a los países asiáticos. Este sesgo hacia los Estados Unidos se debe a razones como la cercanía geográfica o la importancia de las preferencias comerciales de las cuales gozan muchos países de la región. En particular, como se ha detallado, resalta la relación que tiene México

gracias al TLCAN. Así mismo, el comercio subregional es más importante que el que se registra con Europa y Asia.

La dependencia del mercado estadounidense, y el hecho de que la gran mayoría de los esfuerzos de los países de la región está dirigida a profundizar los vínculos comerciales con ese país, hacen que los países latinoamericanos sean vulnerables a los ciclos económicos de su principal socio comercial. Por ello, dada la fuerte competencia en este mercado y la dificultad de disminuir el proteccionismo en rubros importantes, una alternativa viable es orientar los productos de la región a otros mercados potenciales.

Así mismo, las exportaciones de América Latina a EE.UU. y, en particular, las de Sudamérica, están fuertemente concentradas en bienes primarios, tal como se observa en el Gráfico 2.17. Una mayor diversificación de los mercados permitiría también una mayor diversificación de los productos de

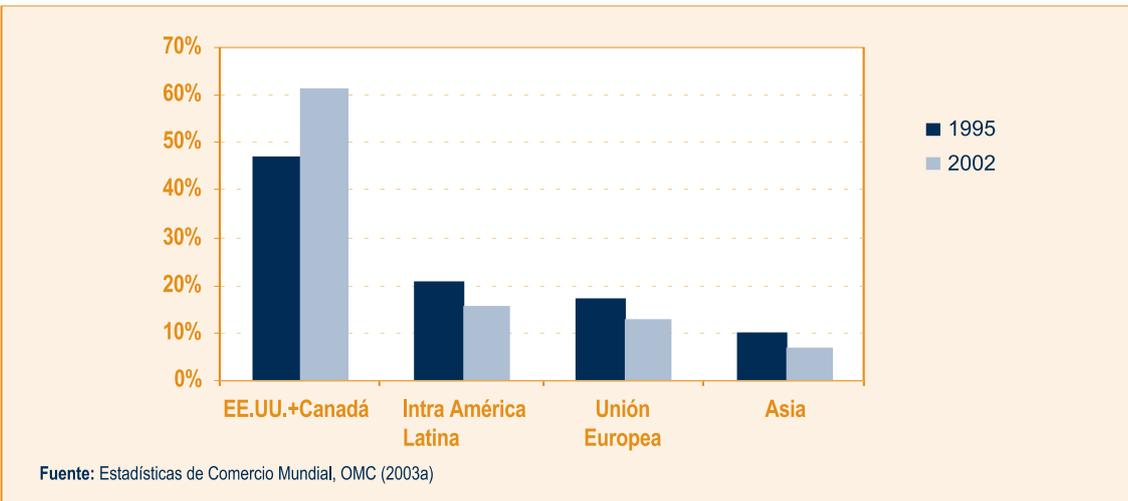


Gráfico 2.16
Exportaciones latinoamericanas por mercado de destino, 2002

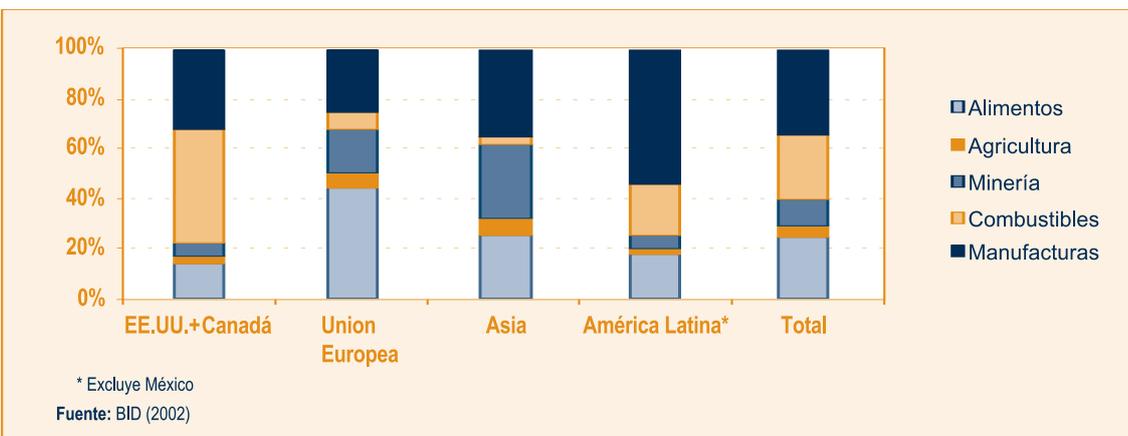


Gráfico 2.17
Composición de las exportaciones de América Latina por mercado de destino, 2000

exportación. Como hemos visto anteriormente, una mayor diversificación de las exportaciones generalmente viene asociada a un mayor potencial de crecimiento.

Europa

Una opción importante a ser considerada por los países latinoamericanos es el mercado europeo. Un estudio reciente del BID⁴⁰ evalúa las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea y sus perspectivas futuras. Actualmente, menos de 2% de las importaciones europeas provienen de América Latina. Además, las exportaciones latinoamericanas hacia la Unión Europea han ido disminuyendo durante la última década (representaban más del 20% del total en 1991, pasando a ser tan sólo un 10,5% en 2000). Sólo los países que conforman el Mercosur cuentan con exportaciones relevantes en este mercado (aproximadamente 20% de sus exportaciones totales). Las exportaciones latinoamericanas hacia Europa están constituidas principalmente por bienes agrícolas y alimentarios, mientras que en las exportaciones hacia los demás mercados los bienes manufacturados representan una proporción importante. Esto explica en parte el desempeño negativo de las exportaciones latinoamericanas hacia Europa: en los últimos años, los precios de los bienes básicos han tenido una tendencia negativa y son considerados, además, como bienes estancados (bienes con demanda mundial decreciente)⁴¹.

El estudio del BID concluye que para fortalecer la posición de América Latina en Europa se necesitaría mejorar el nivel de conocimiento de este mercado, y buscar estrategias específicas de promoción de las exportaciones y mercadeo. Sobre todo en la actualidad, el hecho de que Europa insista en lograr acuerdos comerciales con los demás países de América Latina es una oportunidad importante para la región, que no debería ser desperdiciada. Claro está que esto sería posible siempre y cuando la región logre avanzar en su esfuerzo por aumentar la agregación de valor de sus exportaciones, ya que de lo contrario, la tendencia de declinación en este mercado continuaría su curso como ha sucedido en los últimos años.

Asia

Otro mercado bastante dinámico es el asiático, especialmente por la creciente apertura de China e India. Por lo tanto, América Latina debería buscar aprovechar estos mercados potenciales. Actualmente, Asia representa menos del 5% de las exportaciones latinoamericanas. Sin embargo, a diferencia de las exportaciones de la región hacia Europa, las exportaciones hacia Asia tienen un componente importante de bienes manufacturados (aproximadamente 30%); a lo largo de los años noventa las exportaciones de manufacturados de alta tecnología han ido aumentando. Un incremento de las exportaciones a este mercado podría tener efectos importantes para la diversificación de la canasta exportadora de la región.

China, en particular, está emergiendo como jugador clave en los mercados globales, sobre todo después de su entrada a la OMC en 2001. A lo largo de las últimas tres décadas, la economía china ha alcanzado niveles significativos de crecimiento, presentando una tasa promedio anual de 6,2% en los setenta, 9,3% en los ochenta, 10% en los noventa, y 8% en 2002. Parte importante del sorprendente desempeño de China es la fuerza de su sector externo: sus exportaciones crecieron 17% durante los noventa, llegando a representar el 5,2% del total de las exportaciones globales en 2002. Este crecimiento de las exportaciones se ha reflejado también en las importaciones, que han crecido a un promedio de 15% anual en la última década para alcanzar 4,5% de las importaciones mundiales en el año 2002.

Las ventajas comparativas de China se basan en su factor trabajo, de bajo costo y alto nivel de educación, lo que hace que las mayores oportunidades en el comercio internacional estén en las manufacturas, y en los subprocesos de producción de bienes de alta tecnología intensivos en mano de obra. Así, el desempeño positivo de las exportaciones chinas está vinculado principalmente al crecimiento de las exportaciones manufactureras, que representan el 90% del total de sus exportaciones. Las importaciones chinas están constituidas sobretodo por materias primas y bienes de capital, al tiempo que las

⁴⁰ BID (2002).

⁴¹ Sin embargo, más importante aun podría resultar el cambio de la política comercial de la Unión Europea, que ahora está dirigida más hacia Europa del Este y menos hacia América Latina. Con los acuerdos de asociación firmados entre los países de Europa del Este y la Unión Europea, una parte de las preferencias comerciales y de inversión ha sido desviada desde los demás países en desarrollo, en particular América Latina.

importaciones de bienes de consumo final tienen poca relevancia.

El acceso de China a la OMC, con la consiguiente apertura de un mercado de 1.300 millones de personas, también representa una importante oportunidad para los exportadores del mundo. Según la UNCTAD, las mayores oportunidades están presentes para los países industrializados y aquellos ricos en recursos naturales. El Cuadro 2.9 muestra las principales importaciones de China. Destaca la importancia de productos de alta intensidad tecnológica y productos primarios.

Actualmente, las importaciones chinas provienen principalmente de Asia, mientras que América Latina representa menos del 2% de las importaciones totales de ese país. Sin embargo, a partir del Cuadro 2.9, es posible observar que diversos rubros relevantes de importación para China son aquellos en los cuales América Latina goza de ventajas comparativas (específicamente, petróleo y algunos productos metálicos primarios). Además, la apertura del mercado agrícola chino, que anteriormente se encontraba fuertemente protegido, podría traer importantes oportunidades de exportación para los países latinoamericanos.

Al mismo tiempo, el ingreso de China a la OMC, unido a la mayor apertura de la India, implicará una mayor competencia en muchos rubros de importancia para la región (en particular, agricultura, textiles, prendas de vestir y otras manufacturas de baja tecnología). Gracias a la eficiente explotación de economías de escala, mano de obra barata y una siempre creciente productividad de las empresas chinas e indias, los países latinoamericanos tendrán dificultad para seguir siendo competitivos en estos sectores dentro de los mercados mundiales si no se desarrollan ciertas estrategias específicas, como por ejemplo apuntar a determinados nichos de mercado donde se tengan fuertes ventajas competitivas.

En resumen, las diversas alternativas de negociación disponibles para aumentar la inserción internacional presentan riesgos y oportunidades para los países de la región. El mejor aprovechamiento de las mismas depende de la correcta identificación de dichos efectos. La inserción no discriminatoria dentro de la OMC permite que se den a plenitud los efectos de la creación de comercio y la mejor asignación de recursos que ella conlleva⁴². Sin embargo, su dinámica se encuentra actualmente obstaculizada y depende más de la agenda de los países desarrollados que de la de países en desarrollo.

Cuadro 2.9 Principales productos de importación de China, promedio 1997-1998

Ranking	Producto	Categoría	Porcentaje de las importaciones totales
1	Productos de polimerización	E	9,8
2	Transistores	E	3,5
3	Equipos de telecomunicaciones	E	4,7
4	Maquinaria y equipos especializados	D	3,9
5	Petróleo crudo	A	3,6
6	Telas tejidas a mano	B	3,1
7	Hierro y acero	C	2,6
8	Partes de computadoras y máquinas de oficina	E	2,6
9	Aeronaves	E	2,3
10	Productos del petróleo	A	2,2
11	Papel y cartón	B	2,2

Nota: Categorías de productos: A = productos primarios, B = manufacturas basados en recursos naturales y trabajo, C = manufacturas de habilidades e intensidad tecnológica baja, D = manufacturados de habilidades e intensidad tecnológica moderada, E = manufactura de habilidades e intensidad tecnológica elevada.

Fuente: UNCTAD (2002)

⁴² Adicionalmente, se debe mencionar que en la Ronda de Doha (ronda actual de negociaciones de la OMC) se discuten temas de profundo interés directo para los países menos desarrollados, específicamente temas sobre agricultura, liberalización de los mercados textiles y manufactureros, los derechos de propiedad intelectual, los servicios, las barreras técnicas al comercio y el *antidumping*.

Cuadro 2.10 Origen de las importaciones de China (% de importaciones totales, 1999)

Bienes	EE.UU.	UE	Japón	Asia	América Latina y Caribe	África
Total	11,8	14,8	20,5	34,4	1,8	1,3
Alimentos, bebidas y aceites	21,3	10,8	4,2	19,4	17,8	1,3
Productos primarios agrícolas	12,1	8,6	6,8	34,6	4,9	5,1
Bienes manufacturados	12,2	16,8	23,7	33,1	0,4	0,2
Químicos	14,6	10,0	18,7	42,4	0,4	0,5
Maquinarias y equipaje de transporte	14,1	23,8	25,7	25,3	0,2	0,1
Otros manufacturados	7,6	8,4	23,3	41,3	0,8	0,4

Fuente: UNCTAD (2002)

Por otro lado, la inserción de los países en desarrollo (bien sea con los TLC o con el ALCA) permite una mejor y mayor inserción en las cadenas de producción mundial, mediante la creciente inversión extranjera y el aprovechamiento de los encadenamientos productivos y la adopción de tecnología. No obstante, impone riesgos en materia de desviación de comercio y, sobre todo implica ceder en aspectos asociados a estándares laborales y ambientales, compras gubernamentales, derechos de propiedad, entre otros, que no necesariamente deben concederse en negociaciones multilaterales.

Así mismo, los acuerdos subregionales permiten una integración más profunda (libre movilidad de bienes, servicios y factores, integración física, coordinación de políticas, etc.), pero también pueden generar efectos negativos por la desviación del comercio. Más aun, de no materializarse dicha integración más profunda, se corre el riesgo de quedar totalmente diluido por el esquema de integración hemisférica (ALCA). Finalmente, la región puede aprovechar las oportunidades de exportación a otros mercados con gran potencial, como Europa y Asia, lo que permitiría una menor dependencia del ciclo económico de un solo socio comercial. Sin embargo, la competencia asiática puede ser una verdadera amenaza para sectores tradicionales de la región (como, por ejemplo, textiles y calzados). Además, se requiere de recursos para la negociación y promoción en estos mercados, los cuales son relativamente escasos dados los otros frentes comerciales por los que la región tradicionalmente ha apostado (por lo cual, la región podría competir en condiciones desfavorables frente a los países de Europa del Este y el resto de los países asiáticos).

A continuación, en el Cuadro 2.11 se presenta un esquema que resume algunos de los elementos que caracterizan los diversos esquemas de integración, así como las posibles implicaciones de política de la definición de la estrategia de inserción internacional de los países de la región.

Medidas de apoyo a la competitividad

Los esfuerzos para mejorar la inserción comercial de la región y la calidad de las exportaciones podrían ser infructuosos sin el apoyo de medidas complementarias destinadas a mejorar la competitividad de los países. Lamentablemente, en este sentido las noticias no son muy buenas para los países latinoamericanos, ya que están considerados entre los menos competitivos del mundo. Como se destaca en el Gráfico 2.18, según el Reporte de Competitividad Global 2003-2004 del Foro Económico Mundial, los países de América Latina y el Caribe se sitúan en promedio en el puesto 68 de una muestra de 102 países, con ocho países de la región en los últimos veinte puestos.

Aunque la competitividad es un concepto más asociado a las empresas que a los países, existen elementos macroeconómicos que influyen directamente sobre ella y, en consecuencia, sobre la calidad de la inserción internacional. Entre estos elementos, resaltan el grado de integración al mercado global, un ambiente macroeconómico estable, instituciones y gobernabilidad sólidas, así como una infraestructura adecuada. Sin embargo, en América Latina muchos de estos elementos son deficientes, en especial el costo de hacer negocios y la falta de infraestructura.

Cuadro 2.11 Riesgos y oportunidades de las rutas de inserción internacional

Ruta	Oportunidades	Riesgos
Multilateral (no discriminatoria)	<ul style="list-style-type: none"> • Mayores efectos beneficiosos para los países por: creación de comercio, y mejor asignación de recursos • En la Ronda de Doha (Ronda del Desarrollo), que discute temas de especial interés para los países en desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> • Las negociaciones se encuentran actualmente obstaculizadas • Depende más de la agenda de los países desarrollados que en desarrollo
Acuerdos preferenciales (TLC y ALCA)	<ul style="list-style-type: none"> • Mejor inserción en las cadenas de producción mundial mediante: atracción de mayor inversión extranjera, y fomento de la adopción de tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> • Implica ceder en aspectos asociados a: estándares laborales y ambientales, compras gubernamentales, derechos de propiedad, etc. • Existen los riesgos debido a la desviación de comercio
Acuerdos preferenciales (sub-regional)	<ul style="list-style-type: none"> • Permiten una integración más profunda: libre movilidad de bienes y servicios, movilidad de factores, integración física, coordinación de políticas, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen los efectos negativos de la desviación de comercio • De no materializarse dicha integración más profunda corre el riesgo de quedar totalmente diluido por el esquema de integración hemisférico (ALCA)
Mercados no tradicionales (Europa y Asia)	<ul style="list-style-type: none"> • Mercados con gran potencial de demanda • Menor dependencia del ciclo económico de un solo socio comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia asiática puede ser una amenaza para sectores tradicionales de la región (como por ejemplo, textiles y calzados) • Requieren recursos para las negociación y promoción en estos mercados los cuales son relativamente escasos

Fuente: Elaboración propia

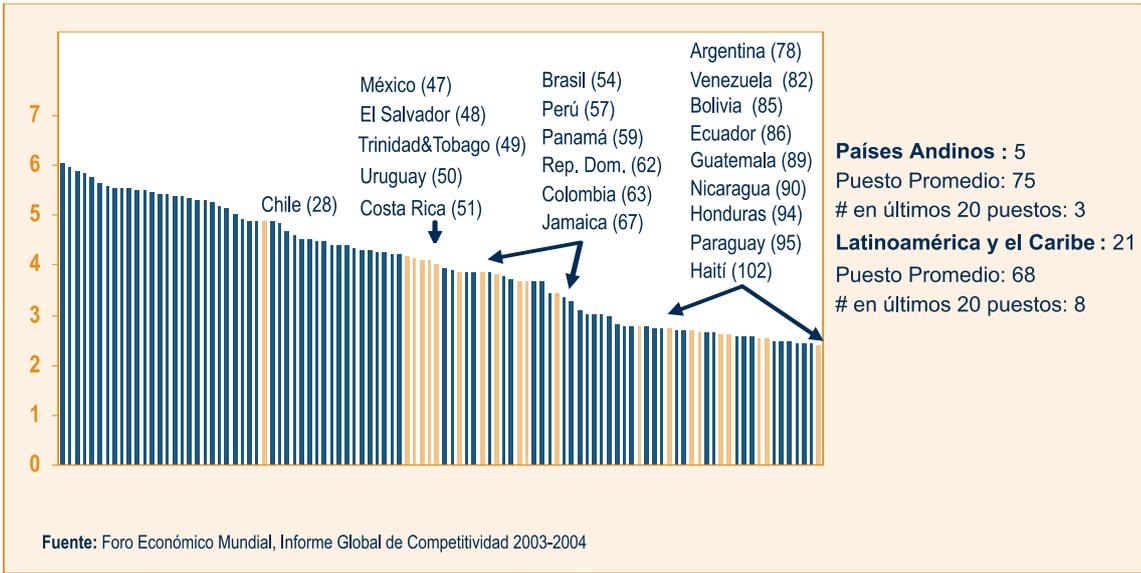


Gráfico 2.18
 Índice de competitividad para el crecimiento, 2003 - 2004

El costo de hacer negocios para las empresas está asociado, por una parte, al peso de los controles y la reglamentación burocrática y, por otra, a la dificultad de acceder al crédito (ver Capítulo 5). Para hacer frente a estas importantes barreras a la competitividad se requieren verdaderas reformas institucionales, así como políticas de fomento a la exportación y a la inversión extranjera directa, que puedan ayudar a superar las fallas en los mercados de capitales.

Por otro lado, el problema de la infraestructura es particularmente importante en América Latina, donde su provisión se complica por la presencia de importantes obstáculos geográficos: grandes áreas y distancias con relativamente baja densidad poblacional, dispersión de la población hacia la periferia (es decir, las costas) de la región, importantes barreras naturales y una fuerte vulnerabilidad a desastres naturales. Fallas en la provisión de infraestructura tienen como consecuencia no sólo incrementos en los costos transaccionales sino también reducción de la productividad y actividad económica, con el efecto final de una pérdida de competitividad en la región. De hecho, estos costos podrían ser tan altos que incluso resulten en mayores barreras proteccionistas que las impuestas por algunos de los socios comerciales.

En este sentido, los gobiernos pueden jugar un rol clave. Mann *et al* (2004) estiman la relación entre la “facilitación del comercio” (para la que consideran cuatro categorías: eficiencia de los puertos, ambiente de las aduanas, ambiente regulatorio e infraestructura del sector de servicios) y el flujo comercial en el sector de bienes manufacturados. Sus resultados sugieren que tanto las importaciones como las exportaciones se incrementan con medidas que facilitan el comercio. No sólo eso, la mayoría de las regiones ganan más en términos de exportaciones que de importaciones, principalmente debido a mayores exportaciones hacia los países de la OECD. Para América Latina, encuentran que el principal problema son las aduanas (más que las otras tres categorías), lo que demuestra que no sólo se trata de contar con la infraestructura adecuada.

En las siguientes secciones, examinaremos las políticas de fomento a la exportación como instrumentos para incrementar la competitividad, las estrategias para una mayor inserción en las cadenas globales de producción y la problemática de la infraestructura en la región.

Promoción de exportaciones

Existen diversas razones que justifican la existencia de una política de fomento a las exportaciones. Entre éstas destacan, la existencia de sesgos anti-exportadores de las políticas industrial y arancelaria, externalidades y economías de escalas, así como fallas en los mercados de capitales que inhiben el financiamiento de ciertos proyectos de exportación socialmente rentables (Alvarez y Crespi, 2000).

En este sentido, los países han desarrollado una serie de políticas de fomento a las exportaciones, las cuales incluyen políticas de *export push* (reducción del proteccionismo, devaluaciones, apoyo institucional a los exportadores, zona francas, etc.), crédito dirigido, promoción selectiva y políticas de desarrollo agrícola, entre otras. La experiencia demuestra que este tipo de políticas pueden funcionar, tal como lo muestra la experiencia de los países asiáticos “de alto desempeño” (Hong Kong, Taiwán, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia) que aplicaron algún tipo de estrategia “pro-exportaciones”. Desarrolladas eficientemente, estas políticas sirvieron para superar fallas de mercado vinculadas, sobre todo, a economías de escala y problemas de información incompleta⁴³.

En el caso de los países de América Latina, existen tres tipos de políticas de fomento a las exportaciones: a) políticas que afectan la disponibilidad del costo del crédito; b) incentivos fiscales; y c) políticas que prestan servicios no financieros a los exportadores⁴⁴. La política de créditos dirigidos trata de resolver el problema de información incompleta que existe en los mercados de la región. Sin embargo, de no realizarse en forma adecuada, el crédito dirigido puede ocultar ineficiencias en la

⁴³ Véase Banco Mundial (1993a) para una reseña de las reformas de los países asiáticos, que condujeron al llamado “milagro” asiático.

⁴⁴ En BID (2001b) se describen las principales características de los instrumentos de promoción de las exportaciones utilizadas por los países de la región: el crédito para las exportaciones (disponible en 14 países) e incentivos fiscales tales como la devolución de pagos de impuestos nacionales (en 13 países), el reintegro de derechos aduaneros (en 16 países), la admisión temporal de productos importados (en 12 países), las zonas de procesamiento de exportaciones (en 20 países) y los incentivos para crear y operar empresas mercantiles (en 5 países).

gestión y regulación bancaria. En este sentido, las autoridades han ido reformando muchos de estos esquemas de apoyo crediticio para que reflejen una orientación más de corte de mercado, buscando simultáneamente ayudar a resolver algunas fallas del mismo. Estos esquemas tienen las siguientes características: en primer lugar, la mayoría de las entidades gubernamentales que se ocupan de financiar las exportaciones son instituciones de segundo piso; en segundo lugar, prácticamente en todos los casos las tasas de préstamo reflejan el costo de mercado del dinero; y, en tercer lugar, en la mayoría de los casos las líneas de crédito están abiertas únicamente a exportadores de productos no tradicionales⁴⁵. En el Cuadro 2.12, (ver pág. siguiente) se observan los distintos tipos de instrumentos de incentivos financieros utilizados por las principales economías de la región.

Por otro lado, los incentivos fiscales a las exportaciones procuran dar un tratamiento especial al sector exportador al disminuir su presión tributaria. Entre los principales instrumentos utilizados se encuentran las devoluciones de pagos de impuestos nacionales (todos los impuestos que no sean derechos de importación), el reintegro de derechos aduaneros, la admisión temporal de productos importados, las zonas de procesamiento de exportaciones, y los incentivos para establecer y operar empresas comercializadoras.

Las zonas de procesamiento de exportaciones forman parte de las estrategias utilizadas ampliamente en Asia y América Latina, en particular en los países del Caribe. Estas zonas ofrecen los siguientes beneficios a las empresas que operan en sus límites: importación sin aranceles de productos primarios y de bienes de capital para la fabricación de productos de exportación, reducción en los trámites gubernamentales, y servicios e infraestructura más avanzados que en el resto del país. Un atributo importante de las zonas de procesamiento de exportaciones es que tienen varios objetivos, entre los que destacan promover exportaciones no tradi-

cionales, crear empleo y generar ingresos, todo en un marco en el que es primordial la atracción de IED. Sin embargo, así como en el caso de las demás políticas de incentivos gubernamentales, el éxito de las zonas de procesamiento de exportaciones depende en gran medida de la existencia de una estrategia económica general viable y estable, más que de los propios incentivos.

En el Cuadro 2.13 (ver pág. 63) observamos los distintos tipos de incentivos fiscales utilizados por las principales economías de la región.

Finalmente, existen otras políticas de apoyo para el sector exportador que no necesariamente son financieras. Entre este tipo de medidas destacan la simplificación de trámites y el apoyo en materia de logística e inteligencia de mercados, las cuales han probado ser extremadamente exitosas en los casos de México y Chile. En México, por ejemplo, el Programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX) permite, a empresas cuyas exportaciones constituyen por lo menos 40% de sus ventas totales, realizar trámites de exportación e importación simplificados y rápidos, facilitando la obtención de todos los beneficios e incentivos a que está sujeto el sector. Por otro lado, entre los instrumentos de promoción de exportaciones más exitosos para el caso de Chile figuran la coordinación público-privada en torno a las políticas de promoción del sector. Ésta facilita el desarrollo de fuentes de información y promoción de la participación del sector exportador en ferias en el extranjero, así como los reintegros fiscales, de gran transparencia y muy simplificados, favoreciendo así el acceso a los mismos por parte de los beneficiarios y disminuyendo las distorsiones que se podrían generar⁴⁶.

De las experiencias con el uso de incentivos al sector exportador antes mencionadas se pueden desprender algunas lecciones de política. Primero, las experiencias exitosas en la región en materia de promoción de exportaciones han contado, como condición necesaria, con políticas macroeconómicas sólidas y

⁴⁵ También existen innovaciones en cuanto a la asistencia financiera para la comercialización de exportaciones. Un ejemplo es la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile, la cual ofrece líneas de crédito a los exportadores nacionales de productos no tradicionales para financiar la construcción, en otros países, de infraestructuras de comercialización como sucursales, tiendas y bodegas (BID, 2001b).

⁴⁶ Estos resultados corresponden a eventos previos a 1998. Sin embargo, a raíz del Plan de Desarrollo de la Competitividad de Chile 1998-2003, este tipo de instrumentos ha sufrido una serie de modificaciones de manera de hacerlo compatible con las normas de la OMC.

Cuadro 2.12 Incentivos financieros a las exportaciones

	¿Agencia de crédito a las exportaciones?	¿Líneas de crédito a las exportaciones en bancos de desarrollo?	Préstamos para capital circulante	Préstamos para bienes de capital	Financiamiento de proyectos integrales de inversión	Crédito al comprador	Financiamiento para actividades de mercadeo	Financiamiento para suscripciones de capital	Préstamos para normas de calidad internacional ¹	Seguro crediticio para exportadores
Argentina	Sí		X		X	X	X	X	X	X
Bolivia	No	No								
Brasil	No	Sí	X	X		X				X
Chile	No	Sí	X	X		X ²	X			X
Colombia	Sí		X	X		X	X	X		X
Costa Rica	No	No	X	X						
Ecuador	No ³	No	X	X						X
El Salvador	No	Sí	X	X	X		X			
México	Sí	Sí	X	X	X	X	X ⁴		X ⁵	X
Panamá	No	No								
Paraguay	No	No								
Perú	No	Sí	X			X				
Uruguay	No	Sí	X							X
Venezuela	Sí		X							X

¹ Estos son préstamos para apoyar la aplicación de normas de calidad internacional en la producción de productos de exportación.

² Sólo para el comprador extranjero de productos chilenos durables y servicios de ingeniería.

³ En Ecuador no hay agencia especializada en créditos al exportador ni líneas de crédito especiales para los exportadores por parte del banco de desarrollo del sector público, la Corporación Financiera Nacional (CFN). Sin embargo, la CFN tiene una meta estratégica de asignación del 50% de sus desembolsos a "inversión productiva en comercio internacional".

⁴ El Banco Mexicano de Comercio Exterior, Bancomext, da subvenciones parciales (hasta 50% del costo) para financiar investigaciones de mercado, campañas de promoción de imagen, y promoción de ferias de comercio de productos mexicanos.

⁵ Bancomext da subvenciones parciales (hasta 50% del costo) para financiar la adquisición de certificados de calidad.

Fuente: BID (2001b)

estables. Segundo, las políticas de apoyo deben estar destinadas principalmente a solucionar fallas de mercado y problemas de coordinación. Tercero, la simplificación y mayor transparencia de los instrumentos son factores importantes para su efectividad. Cuarto, los incentivos deben tener alguna referencia de mercado (por ejemplo, el uso de banca de segundo piso y tasas de interés en sintonía con el mercado). Y quinto, la mayor coordinación del sector público con el privado permite un mejor establecimiento de los instrumentos de apoyo no financiero al sector. Sin embargo, muchas de estas recomendaciones pueden implicar importantes erogaciones fiscales y, en muchos casos, los países cuentan con escasos márgenes de maniobra para generar nuevos fondos para estos programas sin poner en riesgo la estabilidad de sus finanzas públicas. Por lo tanto, se requieren importantes esfuerzos de las autoridades en reasignación del gasto, mientras que se debe impulsar la agenda de reducción y simplificación de trámites administrativos, mejorar el marco regulatorio y

aumentar el vínculo público-privado, medidas que, si bien no resultan fáciles *per sé*, son demandantes de recursos en una cuantía considerablemente menor.

Por último, es importante mencionar la forma de medir el impacto de estos instrumentos de promoción de exportaciones. Alvarez y Crespi (2000) muestran resultados de una evaluación de los instrumentos administrados por las autoridades de Chile, los cuales a su juicio han tenido un efecto positivo sobre el desempeño exportador de las empresas que los han utilizado. Los autores concluyen que este tipo de políticas se han traducido, no sólo en un aumento de los valores exportados, sino también en una diversificación de las exportaciones por mercados de destino, aunque no así la variedad de productos vendidos. Finalmente, los autores argumentan que no todos los instrumentos utilizados generan los mismos efectos. Sólo algunos de éstos son efectivos en la apertura de nuevos mercados y en el incremento de las exportaciones⁴⁷.

Cuadro 2.13 Incentivos fiscales a las exportaciones

	Devolución de impuestos	Devolución de aranceles de aduanas	Devolución simplificada de aranceles de aduana	Esquema de admisión temporal	Zonas procesadoras de exportaciones	Exención de impuestos internos	Compañías comercializadoras
Argentina	X	X		X	X		X
Bolivia	X	X		X	X		
Brasil	X	X		X	X		
Chile	X	X	X				
Colombia	X	X		X	X		X
Costa Rica ¹		X		X	X		
Ecuador		X		X	X		
El Salvador	X	X		X	X		
México	X	X		X	X		X
Panamá	X				X		
Paraguay	X	X			X		
Perú	X	X			X	X ²	
Uruguay	X	X		X	X		
Venezuela	X	X		X	X		

1 El Régimen Activo de Transformación de Costa Rica combina (y en algunos aspectos particulares va más allá de) los atributos de los esquemas de reembolso de impuestos, devolución de aranceles y admisión temporal.

2 Las exportaciones de servicios están exentas del Impuesto General a las Ventas.

Fuente: BID (2001b)

⁴⁷ Entre los instrumentos de mayor impacto se encuentra la participación en los comités de exportación. Estos comités tienen entre sus principales actividades: misiones comerciales, misiones de prospección de mercados, edición de material gráfico promocional (folletos, videos, catálogos, etc.), participación y visitas a ferias, participación y asistencias a eventos internacionales, estudios de mercado e invitación a compradores, autoridades y expertos. Para más información, ver Alvarez y Crespi (2000).

Por otro lado, Macario (1998) indica que la efectividad de los incentivos de promoción de las exportaciones depende de la utilidad que puedan darles los beneficiarios, es decir, las empresas exportadoras. Este punto es de especial importancia, ya que en muchos casos las firmas terminan no utilizando los instrumentos de promoción de exportaciones, bien sea porque existe poca información sobre ellos, porque su utilización exige de trámites complejos, o simplemente porque no funcionan en la práctica. Sin embargo, en muy pocos estudios en los que se evalúa el desempeño de las políticas de promoción de las exportaciones se incluye la utilización por parte de las empresas de dichos instrumentos. Por lo tanto, en el diseño de políticas se debe incluir el constante monitoreo de la efectividad de los instrumentos, no sólo a nivel de objetivos agregados sino a nivel de número de usuarios que se benefician de los programas y la utilidad que los usuarios le asignan a los mismos.

Inserción en las cadenas globales de producción

Las políticas de encadenamiento son importantes para que los beneficios del comercio internacional se propaguen desde las industrias exportadoras hacia los demás sectores productivos del país. Una política exitosa implicaría involucrar una amplia gama de empresas nacionales a través de encadenamientos hacia atrás y hacia delante con las empresas multinacionales. El desarrollo de políticas de encadenamiento internacional podría servir para profundizar los procesos de integración e incrementar la competitividad de la región, ya que la mayor inserción en las cadenas de producción mundial es fundamental para que los países de la región progresen en la cadena de valor de los productos exportados. En este sentido, los gobiernos locales pueden jugar un rol importante en este proceso, pues al incentivar la IED y sus vínculos con la economía nacional, se podrá lograr que las exportaciones finales posean un mayor contenido local y se maximicen los encadenamientos tecnológicos⁴⁸.

Los últimos veinte años se han caracterizado no sólo por un aumento de los flujos de IED, sino también por un incremento en el nivel de complejidad de las relaciones empresariales internacionales. Los flujos de IED han ido evolucionando de ser únicamente estrategias basadas en la producción autónoma por filiales extranjeras, hacia la adopción de estrategias complejas de integración. Éstas pueden darse como redes de producción internacional, que involucran grandes multinacionales produciendo un conjunto estándar de bienes en diferentes localidades, o como grupos de pequeñas y medianas empresas interrelacionadas a las multinacionales a través de la subcontratación internacional.

En este contexto, las empresas multinacionales que buscan aprovechar sus ventajas comparativas para vender en otras economías pueden utilizar principalmente dos estrategias: exportar desde sus países de origen o producir en el exterior. La producción internacional comprende todas las actividades organizadas y controladas por empresas multinacionales que se desarrollan en los países receptores, y que contribuyen al valor del producto final de la empresa⁴⁹.

Recientemente, las estrategias de integración más “complejas” (o “profundas”) se han vuelto muy comunes, con producción internacional en diferentes puntos de la cadena de valor. Estas estrategias se basan en la habilidad de la empresa para trasladar la producción o el suministro al lugar donde sea más rentable, lo que explica el aumento en el comercio de bienes intermedios y otros componentes. Además de la producción, otras actividades de la empresa como investigación y desarrollo, finanzas, contabilidad, actividades legales, entre otros, pueden ser localizadas en lugares más rentables. Éste es el caso de las llamadas cadenas globales de producción (UNCTAD, 1993).

¿Qué puede explicar la reciente transformación en la forma de operar de las empresas multinacionales, junto a la creciente importancia de las cadena

⁴⁸ Esto se puede hacer potenciando la creación de empresas conjuntas (*joint ventures*), subcontratación, la concesión de licencias (*licensing*), franquicias (*franchising*) y el establecimiento de empresas de apoyo (*supporting industries*). Estas formas de asociaciones empresariales tienen también la ventaja de fortalecer la capacidad endógena de desarrollo tecnológico e innovación.

⁴⁹ Según la teoría desarrollada por Dunning (1988), la decisión de exportar o de producir en el exterior, directamente o mediante contratos de *licensing*, depende esencialmente de factores de localización (costos de producción, barreras comerciales y administrativas, entre otros) y de factores de internalización (costo y oportunidad de gestionar las actividades de la empresa en un país extranjero).

globales de producción? La intensificación de la competencia generada por la globalización es una de las causas principales de este proceso⁵⁰. Las empresas multinacionales, en su búsqueda de nuevas formas de alcanzar ventajas competitivas internacionales, se han visto obligadas a disminuir sus costos en los diferentes puntos de sus cadenas de valor. En este sentido, se ha superado la opinión de que las empresas multinacionales están interesadas sólo en explotar la mano de obra, así como evitar aranceles e impuestos. Más bien las mismas piensan de manera global, y por ende buscan la minimización de sus costos a nivel global.

El hecho de que las empresas multinacionales exploten las ventajas comparativas del país receptor –recursos humanos, infraestructura, acceso a los mercados– les permite complementar sus propias ventajas y mejorar su competitividad, lo cual ocurre de manera similar con las empresas y sectores conexos. Por lo que, desde el punto de vista de los países en desarrollo, la IED, a través de una producción compartida, puede ayudar a explotar sus ventajas comparativas en la producción de ciertos bienes intermedios, sobre todo aquellos relacionados con economías de escala, bajos costos laborales o la disponibilidad de un recurso natural.

Mayor importancia de la IED en la región

La IED ha venido tomando un rol cada vez mayor dentro de la economía global a lo largo de

los últimos veinte años. Debido a la creciente participación de las empresas transnacionales en la economía mundial, la IED es ahora considerada como uno de los componentes clave en el proceso de globalización. En particular, durante la década de los ochenta los flujos de IED presentaron tasas de crecimiento mayores incluso a las del comercio o la producción mundial. Entre 1983 y 1989, la IED creció 28,9%, mientras que el comercio y la producción mundial registraron tasas de crecimiento de 9,4% y 7,8%, respectivamente.

Además del incremento en las actividades de las empresas transnacionales como consecuencia de fuerzas tecnológicas y competitivas, este importante crecimiento de los flujos de IED también debe atribuirse al incremento del comercio de servicios. Los servicios actualmente representan 60% de los flujos globales de IED, y más de 60% del PIB en los países industrializados. La liberalización del mercado de los servicios en muchos países, unida a una de las características intrínsecas de los servicios, el hecho de ser en muchos casos un bien difícil de transar internacionalmente (por ejemplo la electricidad, el agua, etc.), hace que la IED sea el canal más natural de transmisión de los servicios de los países desarrollados hacia las economías en desarrollo (UNCTAD 2003b).

Históricamente, los flujos de IED han constituido una pequeña fracción en los flujos financieros

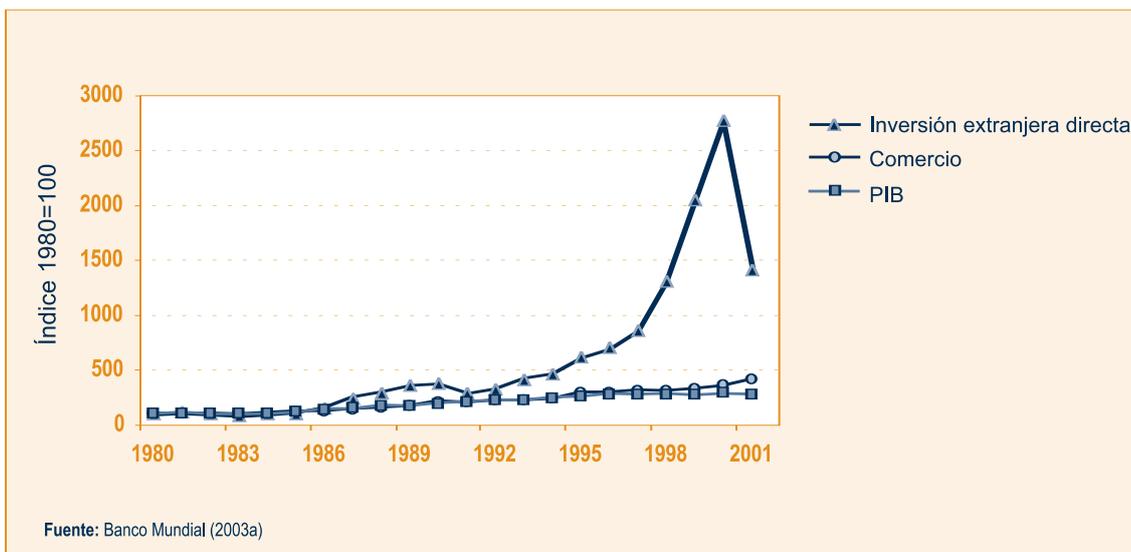


Gráfico 2.19
Evolución de los flujos mundiales de IED, comercio y PIB

⁵⁰ La experiencia internacional muestra que los productos con el mejor desempeño en los mercados mundiales han sido aquellos que han estado involucrados en la globalización de sus procesos productivos.

hacia los países en desarrollo. Sin embargo, entre 1980 y 1997 la proporción de flujos hacia los países en desarrollo pasó de alrededor de 15% a 37% (UNCTAD, 1999). Este crecimiento es aun más dramático si se consideran los flujos de IED relativos a la dimensión de la economía receptora, como se aprecia en el Gráfico 2.20. Este incremento no se ha distribuido uniformemente entre los países en desarrollo: América Latina y el Caribe, el Este Asiático y las regiones en desarrollo de Europa y Asia Central han capturado gran parte de los flujos de IED hacia el mundo en desarrollo, abarcando el 90% de estos flujos en 1998.

Adicionalmente, la IED se ha transformado en una fuente importante de financiamiento para los países en desarrollo. A diferencia de las inversiones bancarias y de portafolio, la IED es parte de una estrategia de inversión de largo plazo y está vinculada a actividades productivas controladas directamente por los inversionistas. La IED, por tanto, suele ser más estable que el resto de los flujos privados de capital, ya que éstos se mueven motivados por intereses de corto plazo y están sujetos a los comportamientos de rebaño y a las paradas abruptas en los flujos de capital. Bosworth y Collins (1999), en un estudio para 58 países en desarrollo, encuentran que un dólar de IED genera, en promedio, un dólar de inversión doméstica en el

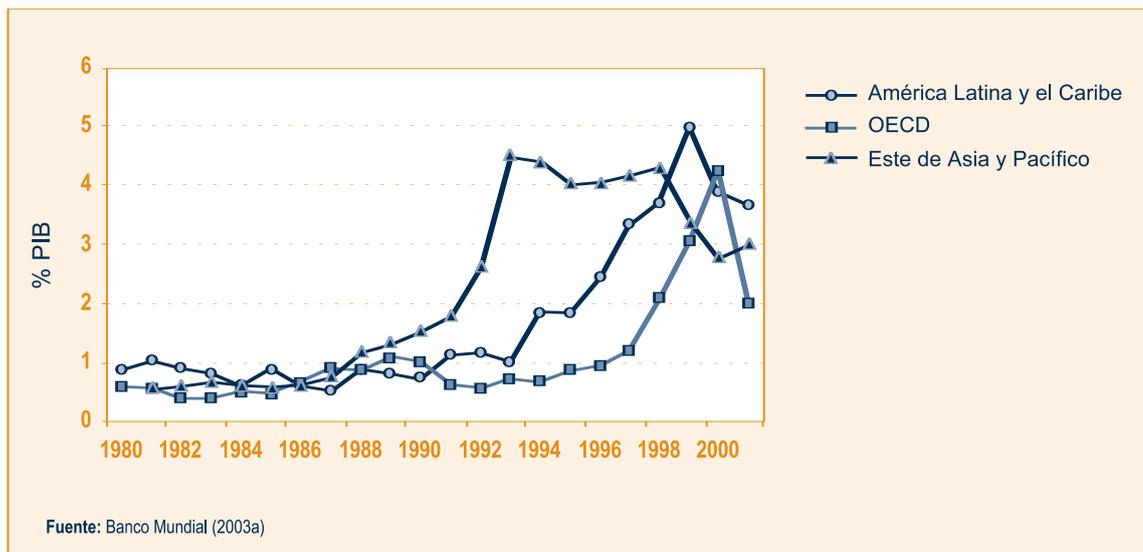
país receptor, mientras que la inversión de portafolio tiene un efecto prácticamente nulo sobre la inversión doméstica.

En los años sesenta y setenta, la IED en América Latina estaba compuesta principalmente por aquella asociada a saltos arancelarios (“*tariff jumping FDI*”). De hecho, las empresas extranjeras decían invertir en un país si consideraban más barato producir en él que exportar hacia él. En este sentido, la IED y el comercio eran sustitutos. En la década de los ochenta, la situación cambió para América Latina gracias a las reformas de liberalización, que implicaron una reducción de las barreras a la IED. A partir de ese momento, pero sobre todo en la década de los noventa, la inversión extranjera comenzó a complementar al comercio internacional⁵¹.

Hacia 1997, América Latina superaba a Asia como destino principal de IED entre los países en desarrollo. Por su parte, dentro de América Latina, Brasil y México han sido los destinos principales de los flujos de IED, seguidos por Argentina, Chile, Venezuela y Colombia. Las principales fuentes de IED para América Latina son los EE.UU. y la Unión Europea. Debe destacarse el importante incremento en la IED proveniente de Europa, que desde 1995 supera a EE.UU. como

Gráfico 2.20

Inversión extranjera directa como % PIB



⁵¹ Este fenómeno también se explica por el hecho de que en los noventa se hicieron importantes reformas en la política comercial de los países de la región, tratando de eliminar el sesgo anti-exportador de las políticas de ISI.

fueron la fuente principal de flujos hacia América Latina⁵² (ver Gráfico 2.21).

Desde otro ángulo, las empresas multinacionales han aplicado principalmente tres estrategias en la región latinoamericana (CEPAL, 2001). En México, Centroamérica y el Caribe predomina el sistema de maquila. Las empresas multinacionales presentes son en su mayoría estadounidenses y se desempeñan, por lo general, en el sector de manufactura. Aprovechando los bajos costos de la mano de obra en los países receptores, se ensamblan confecciones, productos eléctricos y electrónicos, automóviles, entre otros, para exportar a EE.UU. y Canadá. En Sudamérica, se siguen dos estrategias diferentes. Por un lado, existe IED más tradicional, vinculada a las materias primas (específicamente, a las actividades extractivas de petróleo, gas y minerales en los países más ricos en estos bienes).

Además, existe una nueva tendencia para la entrada de IED vinculada a la búsqueda de nuevos mercados, sobre todo en las áreas de servicios (financieros, telecomunicaciones, distribución de la energía y comercio minorista), pero también en el sector de manufacturas (automóviles, agroindustria). Como se aprecia en los Gráficos 2.22 y 2.23, actualmente la mayoría de la IED en América Latina está en los

sectores de servicios (49%). No obstante, su peso ha disminuido con respecto a los años anteriores (59% en promedio durante el período 1997-2001).

En suma, en términos de política lo importante para la inserción internacional de la región es lograr que, mediante la promoción de una mayor IED, los sectores productivos de los países se inserten en eslabones de mayor agregación de valor en las cadenas globales de producción mundial. De éstas, las empresas multinacionales representan un elemento fundamental.

Determinantes de la IED

La Figura 2.1 (pag. siguiente) muestra esquemáticamente los principales determinantes económicos de la IED en los países en desarrollo, e ilustra la relación de causalidad en doble sentido que existe entre la IED y la competitividad. Esta doble causalidad se debe a que mientras las empresas transnacionales pueden mejorar la competitividad de las economías receptoras, la mayor competitividad de éstas representa uno de los factores más importantes para la atracción de IED.

Como se indica en la figura presentada, las características del país receptor conforman una parte importante de la explicación de los flujos de IED. Entre los

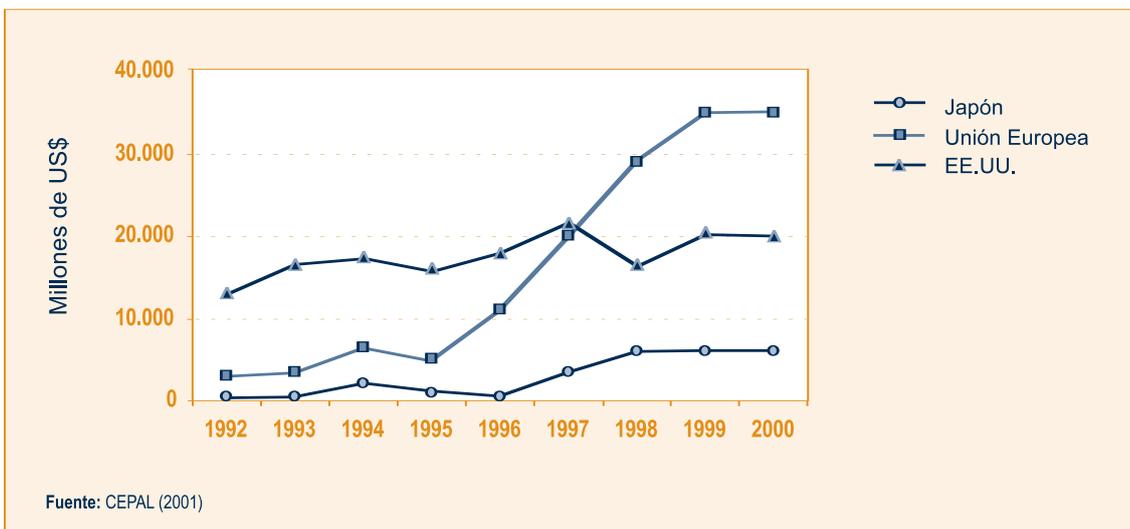


Gráfico 2.21

Flujos de IED hacia América Latina y el Caribe por lugar de origen, 1990 - 2000

⁵² En los años noventa, la IED en América Latina estuvo fuertemente relacionada con la privatización. Se estima que cerca del 20% de los flujos de IED estaban vinculados a procesos de privatización (UNESCAP, 2000). En la región, Brasil, México y Argentina fueron los mayores representantes de estos procesos de privatización, ya que ocuparon casi el 80% de los casos durante la década de los noventa. Es importante destacar que se estima que cada dólar de privatización en los años noventa atrajo 88 centavos de IED adicional. Esto se explica, en parte, por las señales positivas que se envían a la comunidad internacional sobre el ambiente doméstico de inversión.

Gráfico 2.22
IED hacia América Latina por sectores, 1997 - 2001

Gráfico 2.23
IED hacia América Latina por sectores, 2002

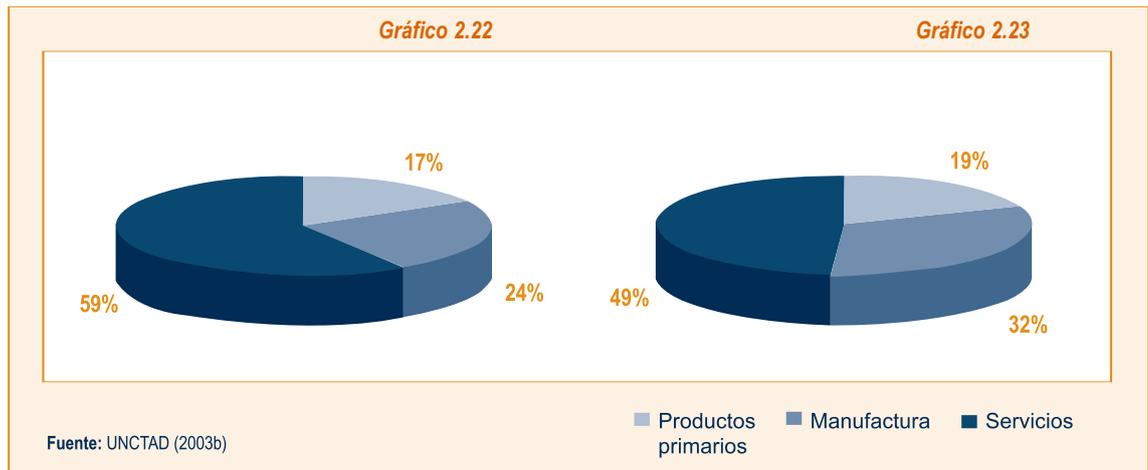


Figura 2.1
Determinantes de la IED para países receptores en desarrollo



Fuente: UNCTAD (2001)

factores de mayor relevancia del país receptor destacan: el tamaño del país en términos de PIB, la distancia al país de los inversionistas, el nivel de apertura y accesibilidad a otros mercados, la calidad del capital humano, la presencia de recursos naturales, y la calidad y estabilidad económica e institucional. En este sentido, Vial (2001) argumenta que entre los determinantes que explican los movimientos de los flujos de capital, la distancia respecto de la casa matriz y el tamaño del mercado de destino dominan ampliamente respecto a todos los otros determinantes⁵³.

Ahora bien, la influencia específica de cada uno de los determinantes de la IED depende del tipo de inversión que se realice, por lo que es conveniente distinguir entre éstos a efecto de analizar sus determinantes. Así, Shatz (2001) propone distinguir entre la inversión que tiene como fin principal la exportación, ya sea al país de la matriz o a terceros países; la inversión para abastecer principalmente al mercado local del país de destino; y aquella en sectores de servicios e infraestructura, la cual habitualmente está sujeta a regulaciones sectoriales específicas.

Entre los factores relevantes para atraer IED asociada a la exportación, es de gran importancia la distancia entre el país de origen de la filial y el mercado de destino de la inversión. En este caso, la empresa puede optar por ubicar en el extranjero parte de las etapas del proceso productivo, aprovechando ventajas de costos específicos en el país receptor. Este tipo de integración da origen al comercio de tipo “intra-firma” y es parte de las estrategias de optimización del proceso productivo cuando las distancias son relativamente pequeñas entre los distintos centros de producción. Otro factor importante es la cercanía de las grandes ciudades a los puertos, ya que la combinación entre facilidades de acceso al transporte internacional y las economías de escala y externalidades, asociadas a la presencia de un gran centro urbano, parecen ser determinantes en la decisión de las empresas de localizar plantas manufactureras para la exportación.

Adicionalmente, el costo unitario de la mano de obra aparece como un factor de gran relevancia, al

igual que los costos y facilidades para comerciar internacionalmente (determinados por el grado de apertura de la economía). Respecto a este último elemento, el volumen total de los flujos de capital está positiva y fuertemente relacionado con el nivel de apertura del país receptor. Sin embargo, la proporción de IED en el total de flujos de capital no necesariamente se incrementa en economías que son más abiertas. En general, este resultado puede ser explicado por las diferencias de incentivos que genera la apertura comercial de los países receptores, dependiendo de si la IED está orientada a la exportación o al mercado interno. Por otra parte, las tasas de tributación efectivas y los incentivos a la exportación no parecen jugar un rol significativo en las decisiones de inversión, aun cuando son mencionados con mucha frecuencia como factores importantes en las diversas encuestas realizadas a inversionistas (Hausmann y Fernández-Arias, 2000).

Entre los factores relevantes para atraer IED orientada al mercado local, el tamaño del mercado parece ser la variable fundamental. En contraste, la distancia entre el país de origen de la inversión y el país de destino opera en el sentido inverso del caso de la IED orientada a la exportación. Es decir, mientras mayor es la distancia y las dificultades de acceso, más probable es que las firmas opten por instalar una filial para acceder a ese mercado, en vez de recurrir al comercio internacional. Por otra parte, la IED en infraestructura y servicios depende fundamentalmente de la regulación y el ambiente general de negocios en el país receptor.

Otro elemento que atrae IED es la presencia de recursos naturales cuyo aprovechamiento productivo en muchos casos requiere de las tecnologías, capacidad financiera y canales de comercialización que poseen las compañías transnacionales. Si uno de los principales problemas para la explotación de recursos naturales es la necesidad de recursos escasos localmente, como es el capital físico en la región latinoamericana, entonces una política adecuada será permitir la entrada de IED en dicho sector (De Gregorio, 2003)⁵⁴.

⁵³ Adicionalmente, Shatz (2001) muestra que, para el caso de las filiales de multinacionales estadounidenses, el PIB y la distancia del país anfitrión representan aproximadamente dos tercios de la variación en la distribución mundial de la producción.

⁵⁴ En este sentido, Hausmann y Fernández-Arias (2000) muestran que, aunque la presencia de recursos naturales no implicaría necesariamente que los países atraigan por este concepto una mayor cantidad de flujos de capital, sí sesga la composición de los flujos de capitales recibidos por los países hacia una mayor proporción de IED.

Por otro lado, se encuentra que la calidad del ambiente de negocios es otro elemento importante, cuyas características dependen de las políticas gubernamentales de los países receptores. La evidencia sugiere que dichas políticas, particularmente en lo que respecta a su capacidad y al nivel de preparación para competir con otros países a la hora de atraer inversión, son cada vez más importantes como determinantes de los flujos de IED, incluso si los aspectos económicos fundamentales del potencial país receptor son sólidos. Destacan los incentivos y la regulación, que en general pueden afectar aspectos de competencia, acceso a mercados, costos laborales, entre otros (Davis, 2003).

Sin embargo, a pesar del éxito de América Latina en atraer IED en las últimas décadas, persisten obstáculos importantes. Como se mencionó anteriormente, América Latina muestra una posición rezagada en materia de competitividad. Dentro de los componentes del Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC), América Latina, en promedio, se sitúa en la posición 78 en el índice de ambiente macroeconómico, en la posición 68 en el índice de tecnología y, en la posición 72 en el índice de calidad de las instituciones públicas, tal como se aprecia en el Cuadro 2.14.

El proceso de mejora competitiva no solamente requiere que se den pasos en atención a las debilidades anteriormente mencionadas, sino que se diversifique la producción del país hacia actividades más complejas, que ofrezcan una mayor base para generar capacidad de producción y agregación de valor. Lo anterior implica la profundización de la complejidad de la producción local, así como la incorporación, a través de la IED, de nuevas habilidades tecnológicas y organizacionales en el tiempo para poder manejar funciones y procesos productivos más avanzados (United Kingdom Cabinet Offices, 1996)⁵⁵.

Finalmente, un elemento importante a destacar con respecto a los flujos de IED es que, si bien un incremento en su volumen es importante, un simple aumento en su participación relativa no necesaria-

mente es un signo de buen desempeño económico del país receptor (Hausmann y Fernández-Arias, 2000). Estos autores basan su afirmación sobre el hecho de que los países más riesgosos, menos desarrollados financieramente y que tienen instituciones más débiles, a pesar de que tienden a atraer menos capitales, presentan una mayor proporción de IED dentro del total de los flujos. Por tanto, interpretar un aumento en la proporción de IED como positivo no está necesariamente garantizado, lo que implica que los países deben hacer esfuerzos por aumentar los volúmenes totales de flujos de capitales, incluyendo por supuesto la participación de la IED dentro de ese total. El elemento clave para los países de la región no sólo es aumentar la IED sino también su calidad, lo cual implica que dicha IED sea aprovechada para mejorar la capacidad de agregación de valor en las cadenas de producción mundial.

Políticas para la atracción de la IED

Entre las políticas gubernamentales para la atracción de IED destacan tanto los incentivos como la regulación, que en general pueden afectar aspectos de competencia, acceso a mercados, costos laborales, entre otros. En cuanto a las políticas de incentivos, las mismas pueden agruparse en tres tipos: incentivos fiscales, incentivos financieros y políticas de promoción. Las dos primeras políticas involucran más claramente un gasto directo o un costo de oportunidad positivo, mientras que el tercer tipo de política de incentivos es usualmente menos costoso o neutral en términos de recursos fiscales asignados.

Incentivos fiscales: consisten en el otorgamiento de privilegios fiscales a las empresas establecidas a través de IED. Por ejemplo abarcan, reducciones en la tasa del impuesto sobre la renta, periodos de exenciones de impuestos, tasas de depreciación acelerada, exenciones del pago de derechos de importación, deducciones de contribuciones a la seguridad social, regímenes especiales de deducción de impuestos, entre otros.

Incentivos financieros: consisten en el otorgamiento de subsidios o apoyo económico (financieros o en especie) para la producción de empresas

⁵⁵ Adicionalmente, se debe mencionar que el patrón, extensión e impacto de la IED sobre la competitividad dependen no sólo de las circunstancias y políticas de los países receptores, sino también de las estrategias perseguidas por las empresas multinacionales. Por lo tanto, las políticas de promoción de IED tienen que tomar estos elementos en consideración para el diseño correcto de los incentivos y políticas que sean más efectivas en la atracción de la IED, así como para la materialización de sus efectos positivos.

Cuadro 2.14 Índice de competitividad para el crecimiento y sus componentes, 2003-2004

	Índice de competitividad		Ambiente macroeconómico		Instituciones públicas		Tecnología	
	Posición de 102 países	Índice (/7)*	Posición de 102 países	Índice (/7)*	Posición de 102 países	Índice (/7)*	Posición de 102 países	Índice (/7)*
Argentina	78	3,35	93	2,61	88	3,22	45	4,22
Bolivia	85	3,16	83	2,90	79	3,51	88	3,06
Brasil	54	3,95	75	3,16	53	4,27	35	4,44
Chile	28	4,86	35	4,36	19	5,62	31	4,60
Colombia	63	3,74	66	3,33	60	4,13	60	3,76
Costa Rica	51	4,02	63	3,38	49	4,49	46	4,19
Ecuador	86	3,16	90	2,72	80	3,48	76	3,27
El Salvador	48	4,07	48	3,84	40	4,72	67	3,64
Guatemala	89	3,10	85	2,85	87	3,22	79	3,23
Haití	102	2,30	99	2,45	102	2,28	101	2,17
Honduras	94	2,90	88	2,77	99	2,85	87	3,08
Jamaica	67	3,52	86	2,83	70	3,77	53	3,97
México	47	4,12	54	3,74	50	4,35	43	4,26
Nicaragua	90	3,05	100	2,45	78	3,57	85	3,12
Panamá	59	3,81	59	3,59	71	3,75	50	4,10
Paraguay	95	2,87	92	2,65	91	3,01	91	2,96
Perú	57	3,88	58	3,61	54	4,27	61	3,75
Rep. Dominicana	62	3,77	69	3,27	64	4,05	52	3,98
Trinidad y Tobago	49	4,07	47	3,85	56	4,21	47	4,13
Uruguay	50	4,03	89	2,75	29	5,31	51	4,04
Venezuela	82	3,21	94	2,59	89	3,21	58	3,84
Andinos	77,20	3,34	77,40	3,06	75,80	3,58	76,00	3,38
América Latina	68,38	3,57	74,90	3,13	67,05	3,87	62,19	3,71

*Índice sobre 7 puntos, donde mayor significa mejor

Fuente: Foro Económico Mundial, Informe Global de Competitividad 2003-2004

extranjeras. Por ejemplo incluyen, entrega o donación de terrenos, instalaciones o edificios para las empresas con IED, préstamos subsidiados, garantías para el acceso al crédito, subsidios salariales, subsidios en la provisión de agua o electricidad, subsidios al desarrollo de cierto tipo de actividades y creación “dedicada” de infraestructura para cierto tipo de proyectos.

Políticas de promoción: consisten en enfatizar el papel del gobierno como facilitador de la IED. Los gobiernos pueden llevar a cabo políticas de difusión de oportunidades de inversión y de entrega de información a potenciales inversionistas, giras interna-

cionales para la promoción y difusión de oportunidades (*roadshows*), entre otros.

En UNCTAD (2001) se indica que aquellas agencias de promoción de IED que han logrado ser más efectivas han focalizado sus esfuerzos en evaluar medidas basadas en el desempeño, utilizando servicios detallados y encuestas de seguimiento sobre las percepciones de los inversionistas y su satisfacción, dejando un tanto de lado los beneficios directos, como las exoneraciones tributarias. Adicionalmente, los resultados del trabajo de Morisset (2003) determinan la existencia de una relación positiva entre los esfuerzos de promoción a través de los

recursos destinados a las Agencias de Promoción de Inversiones (API) y el aumento de la IED⁵⁶.

Los resultados de investigaciones referentes al efecto de las políticas de incentivos sobre la IED son diversos, aunque cuando el análisis se concentra en IED dirigida al sector transable de la economía, más específicamente a la exportación, se encuentra que existe un impacto favorable de dichas políticas sobre la IED (Banco Mundial, 2001). En este sentido, la política de integración comercial puede afectar la capacidad de los países para atraer IED. Los acuerdos regionales de comercio pueden inducir a la IED dirigida a la exportación, debido a que éstos reducen los costos de transacción y aumentan el tamaño de los mercados⁵⁷.

Adicionalmente, las zonas de procesamiento de exportación pueden facilitar la inversión dirigida a la exportación⁵⁸. Éstas son zonas especiales en las cuales los manufactureros pueden importar artículos y equipos libres de impuestos para montaje y exportación. Frecuentemente, éstas ofrecen significativos incentivos impositivos, como regulaciones laborales más flexibles u otros beneficios. El elemento central de este tipo de esquema de mejora a la exportación es un mecanismo que permite a los exportadores importar capital y bienes intermedios sin pagar impuestos de importación sobre ellos (Radelet, 1999), permitiendo a los exportadores mantener la competitividad a nivel mundial.

En el Cuadro 2.15, (ver pág. siguiente) se presenta un resumen de los tipos de incentivos (fiscales, financie-

ros y de promoción), con una breve discusión de las diferentes ventajas y desventajas de estas políticas.

Adicionalmente, los países llevan a cabo acuerdos internacionales de inversión a nivel bilateral, regional y multilateral por varias razones. Si bien los factores económicos son los principales determinantes de los flujos de inversión extranjera, el marco regulatorio para la IED debe funcionar de la mejor forma posible para que no se constituya en un obstáculo. A nivel bilateral, los instrumentos más importantes son los tratados de inversión bilateral y los tratados de doble tributación, con 2.181 y 2.256 tratados firmados a finales del año 2002, respectivamente (UNCTAD, 2003b)⁵⁹.

Además, la experiencia muestra que la mejor forma de atraer IED y sacarle mayores beneficios es la complementación de los factores económicos favorables con políticas de incentivos bien diseñadas. Una vez que los países han sido exitosos en atraer a los inversionistas extranjeros, las políticas nacionales pueden ayudar a que la IED genere mayores beneficios, como inducir al *upgrading* de tecnologías y habilidades, aumentar la demanda interna, asegurar mayor reinversión de los beneficios y proteger mejor al ambiente y los consumidores. Mientras que, por otro lado, las mismas pueden contrarrestar algunos de los posibles efectos negativos relacionados con la IED (por ejemplo, las prácticas anticompetitivas). Por lo tanto, a la hora de asumir estos instrumentos de política, los países de la región deben buscar el balance correcto entre estabilidad de reglas del juego y discrecionalidad para el uso de algunas políticas domésticas, que fomenten el aprovechamiento de los beneficios y aminoren los posibles costos de la IED⁶⁰.

⁵⁶ El autor consigue que, en promedio, un incremento del 10% en el presupuesto de las API está asociado a un incremento de 2,5% en los flujos de IED. Adicionalmente, muestra que dichos resultados son robustos a la inclusión de medidas de control por el nivel de desarrollo de los países y del clima de negocios.

⁵⁷ Sin embargo, los efectos pueden darse en otra dirección, especialmente en acuerdos entre países en vías de desarrollo, ya que los inversionistas pueden estar tentados a agruparse en los mercados más grandes dentro del área del tratado regional, de manera que otros países reciban menos inversión de la que pudieran recibir de otra manera (Venables, 1999 y Shatz, 2001).

⁵⁸ Las Zonas para el Procesamiento de Exportaciones (EPZ, por sus siglas en inglés) se derivan de políticas de incentivos que combinan el establecimiento de reglas que hacen más transparente el funcionamiento de la IED con el otorgamiento de concesiones y privilegios de tipo fiscal o financiero.

⁵⁹ Los tratados de inversión bilateral son instrumentos principalmente orientados a proteger a los inversionistas. Los mismos cubren aproximadamente el 7% del stock mundial de IED. Por otro lado, los tratados de doble tributación son instrumentos para dirigir la distribución de ingresos imponibles, incluyendo la reducción de la incidencia de doble tributación. Estos tratados abarcan el 87% de la IED mundial y el 57% en los países en desarrollo y de Europa del Este y Central (UNCTAD, 2003b).

⁶⁰ Sin embargo, la tendencia pareciera ser que el uso de este tipo de políticas domésticas se encuentra significativamente limitado al considerar los acuerdos de inversión internacional (UNCTAD, 2003b).

Cuadro 2.15 Políticas de incentivos para atraer IED (Esquivel y Larraín (2001), PAC, CAF)

Tipo de incentivo	Fiscal	Financiero	Promoción
Forma operativa	<ul style="list-style-type: none"> •Menores tasas de impuesto corporativo •Exención en el pago de los derechos de importación •Períodos de exención •Regímenes especiales 	<ul style="list-style-type: none"> •Subsidios directos •Construcción de infraestructura necesaria para la nueva inversión •Empleo subsidiado 	<ul style="list-style-type: none"> •Publicidad en medios •Participación en exhibiciones de inversión •Misiones de promoción •Seminarios de Información •Servicios de asesoría
Condiciones bajo las cuales funciona mejor: Comunes	<ul style="list-style-type: none"> •Debe existir una falla de mercado que justifique un tratamiento especial (información asimétrica, externalidades positivas en la producción de las firmas domésticas, alta concentración en el mercado doméstico) •Ambiente macroeconómico y social estable 		
Condiciones bajo las cuales funciona mejor: Específicas	<ul style="list-style-type: none"> •Existencia de infraestructura básica para la operación de las nuevas empresas •Sirve para atraer inversiones de empresas orientadas al sector externo, dentro de la competencia de estados similares por atraer inversiones externas •Cuando las tasas a los impuestos corporativos son muy restrictivas 	<ul style="list-style-type: none"> •Los factores usados más intensamente en la producción de la industria multinacional tienen oferta elástica •Las empresas que compiten por los recursos obtienen nulos o bajos beneficios •Las externalidades en la producción desde la empresa multinacional hacia las otras empresas son considerables •Las ganancias por excedente del consumidor en los mercados domésticos son pequeñas 	<ul style="list-style-type: none"> •Existencia de infraestructura básica para la operación de nuevas empresas •Orientación de la nueva inversión hacia el sector exportador •Alta tasa de salarios •No existencia de pleno empleo
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> •Menos costosa que las otras políticas cuando las condiciones arriba citadas se cumplen 		
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> •Deteriora la presión tributaria •Puede generar competencia entre estados por atraer inversión extranjera y, por lo tanto, actividades de búsqueda de rentas •Depende de las consideraciones del sistema tributario del país de origen con respecto a los ingresos por operaciones en el exterior •Puede generar altos costos de administración y de eficiencia 		
Otras características	<ul style="list-style-type: none"> •Su efecto difiere si se trata de nuevas empresas o de las previamente establecidas 	<ul style="list-style-type: none"> •Determinante de la localización de la nueva inversión, dadas las otras variables •Están incluidos generalmente en las negociaciones con grandes empresas 	
Efecto cuantitativo estimado	<ul style="list-style-type: none"> •Elasticidad unitaria de la IED respecto de la rentabilidad después de impuestos (Hines 1996) 		<ul style="list-style-type: none"> •Elasticidad de 0,3 (Wells y Wint, 2000)

Fuentes: Jun (1994), Hines (1996), Oman (2000), Morisset y Pirnia (2000), Well y Wint (2000) y Hanson (2001)

Sin embargo, es importante destacar que las políticas de incentivos u otros instrumentos para la promoción de la IED no son necesariamente una luz verde a los inversionistas, ya que la credibilidad y sostenibilidad de dichas políticas es aun más importante. Los inversionistas pueden invertir poco o nada si están bajo la impresión de que los gobiernos revertirán fácilmente la apertura comercial o los incentivos fiscales inicialmente otorgados. Así, tan importante como un cambio de políticas es que exista evidencia de que habrá continuidad en las mismas (Bartolini y Drazen, 1997).

Para el logro de una mayor estabilidad en las reglas del juego, muchos países han optado por el uso de diversos instrumentos y tratados bilaterales que facilitan el ambiente y la regulación a la que está sujeta la IED en los países receptores. En el Recuadro N° 2.4, se presenta un caso de la experiencia peruana donde se indica la importancia de la estabilidad en las reglas del juego para la atracción de IED y lo perjudicial que puede resultar su inestabilidad.

Por último, las facilidades para realizar trámites administrativos han mostrado ser un determinante

Recuadro 2.4 Estabilidad jurídica en el Perú, ¿fuente de credibilidad para el inversionista?

En el Perú de los noventa, los Convenios de Estabilidad Jurídica (CEJ) constituyeron un elemento importante en la estrategia de atracción de inversión privada. La credibilidad que el Estado peruano buscaba transmitir al inversionista potencial, constituía un elemento central. Los CEJ se convirtieron en un canal efectivo de generación de confianza. Según Macroconsult (2003), en el período 1993-2001 se suscribieron más de 600 CEJ, con compromisos de inversión por US\$ 14,4 mil millones. Entre las principales condiciones originales de los CEJ, destacan el trato igualitario a nacionales y extranjeros, estabilidad en el régimen de Impuesto a la Renta vigente en la fecha de suscripción del CEJ, disponibilidad de divisas, remesa de utilidades, dividendos y regalías, estabilidad en los regímenes de contratación laboral, promoción de exportaciones y de Impuesto a la Renta vigentes, entre otros.

A fines de la década pasada, sin embargo, cambió la urgencia económica a una de naturaleza política, y se favoreció la flexibilidad tributaria a la atracción de inversión extranjera. Esta situación se tradujo en una reducción drástica en la suscripción de CEJ. Entre las principales críticas que se realiza a los CEJ está la rigidez tributaria que originan. Debe tomarse en cuenta que, por la forma como han sido diseñados en el Perú, tal rigidez aplica tanto al Estado como al inversionista o empresa receptora. Vale decir, en los años en los que en el país se redujo la tasa del Impuesto a la Renta, las empresas con CEJ vigentes debieron respetar las tasas anteriores, más altas. Independientemente de lo anterior, tal como señala Macroconsult (2003), existen formas para limitar el ámbito de tales rigideces. Por ejemplo, el establecimiento de costos para acceder a estos mecanismos (como los que se sufragan en contratos de opciones en mercados financieros o como las primas de seguros) o la fijación de plazos límite.

En el año 2000, modificaciones importantes restringieron el ámbito de aplicación de los CEJ. Subsiste la duda, sin embargo, de si esos ajustes fueron motivados por la convicción de su utilidad y la consecuente necesidad de perfeccionarlos, o por aspectos coyunturales o reconsideraciones conceptuales. Aparentemente, por lo segundo. Seguidamente, se muestra el detalle de los cambios principales:

- La inversión mínima fue elevada de US\$ 2 millones a US\$ 10 millones en los sectores minería e hidrocarburos y a US\$ 5 millones para el resto de sectores.
- La tasa de Impuesto a la Renta a la que se comprometen las empresas receptoras de nuevos CEJ es dos puntos porcentuales mayor que la vigente al momento de la firma.
- Las condiciones contratadas en CEJ suscritos con anterioridad a estos cambios se aplicarán sólo si las empresas beneficiadas no se reorganizan societariamente.
- Específicamente en el ámbito de los sectores hidrocarburos y minería, la estabilidad tributaria se aplicaría a impuestos vigentes y no a tasas, contribuciones ni impuestos por crearse.

Más allá de cambios conceptuales de enfoque acerca de la conveniencia de los CEJ, la opción de limitar su ámbito de aplicación por motivaciones fiscales o electorales transmite al inversionista el mensaje implícito de que prevalece el beneficio político de corto plazo sobre el económico de largo plazo. Si se considera que, cuanto mayor el plazo de un proyecto, mayor la incertidumbre inherente al mismo, este mensaje afecta más la voluntad del inversionista hacia un país en el que se ha reconsiderado, como en el Perú, la vigencia y conveniencia de los CEJ a menos de diez años de su implementación. En suma, al contravenir de alguna forma lo acordado en los CEJ o volverlos más vulnerables, se está afectando el principio básico de los mismos, la credibilidad que busca generar en el inversionista el Estado que los ofrece.

importante para ciertos tipos de IED. Este aspecto comprende el proceso de aprobación y otras tareas administrativas que una compañía debe llevar a cabo antes de invertir. Adicionalmente, la regulación en materia laboral puede incrementar considerablemente los costos laborales unitarios debido a costos más allá de salarios (altos costos de despido o leyes laborales restrictivas que obligan a las firmas a retener empleados o hacen el despido de éstos excesivamente costoso) (Shatz, 2001)⁶¹.

En el Recuadro N° 2.5, se muestra una experiencia exitosa en materia de atracción de la IED, cuyos resultados positivos se deben a una mezcla de factores geográficos, mejoras en sus sistemas educativos, estabilidad macroeconómica, aplicación de políticas de incentivos, coordinación público-privada, así como un mejor ambiente de negocios en general. En cuanto a este último tipo de estímulos a la IED, es importante mencionar que entre las principales preocupaciones de los inversionistas se

Recuadro 2.5 La IED en Costa Rica

La acción coordinada entre el sector privado y el Gobierno en la promoción y atracción de la IED ha probado ser exitosa en la experiencia de algunos países en desarrollo. Éste es el caso de Costa Rica, y del papel jugado por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una organización privada sin fines de lucro fundada en 1983 por empresarios prominentes, apoyada por el Gobierno costarricense, y con el financiamiento del USAID. A principios de los noventa, decidió enfocarse en esfuerzos para la atracción de IED en industrias intensivas en trabajadores capacitados. Cuando empezó el proceso de búsqueda de INTEL para un lugar de

asentamiento en 1996, CINDE jugó un rol clave en la atracción de atención hacia Costa Rica. CINDE no sólo fue importante para convencer a Intel de considerar Costa Rica como la posible ubicación de su planta, sino también ayudó a dicha multinacional a llevar a cabo sus investigaciones y a obtener la información consistente y creíble que la empresa demandaba. Por otra parte, sus contactos y credibilidad con el Gobierno le permitieron jugar un papel importante en la organización de reuniones exitosas entre los ejecutivos de Intel y las autoridades gubernamentales (Banco Mundial, 2001).

Los incentivos a la IED en Costa Rica

Tipo de incentivo	Descripción
Impuesto a la Renta	Exoneración dependiendo de la ubicación. Rangos que van de 100% por 8 años y 50% por otros 4 años, hasta 100% por 12 años y 50% por otros 6 años
Impuestos a la Importación y Aranceles	100% de exoneración sobre materiales, maquinaria y la mayoría de los equipos
Impuesto a las Ventas	100% de exoneración por todo el período
Impuestos Municipales	100% exoneración sobre impuestos estatales y sobre el capital neto
Reinversión	Exoneración del 75% sobre el impuesto sobre la renta por cuatro años
Capacitación e investigación	Asistencia del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
Empleo	Exoneraciones tributarias para firmas ubicadas en regiones subdesarrolladas. Éstas son por cinco años, empezando por 10% el primer año, terminando en 2% el quinto año
Otros	Exoneración de impuestos a la reventa de propiedades Exoneración de impuestos a la exportación Sin impuestos ni restricciones sobre la repatriación de los beneficios Sin impuestos sobre las remesas Las firmas de procesamiento y servicios pueden vender hasta 25% y 50% en el mercado local Los administradores o responsables del desarrollo de los Parques Industriales tienen los mismos incentivos

Fuente: Banco Mundial (2001)

⁶¹ Sin embargo, se debe destacar en este aspecto que la meta para las autoridades económicas no debe ser el destruir los sistemas de protección social sino más bien, encontrar un balance entre flexibilidad laboral y protección social para estimular la inversión, y permitir un crecimiento estable en el empleo y los salarios por medio de mejoras en la productividad laboral (ver discusión en el Capítulo 4).

encuentran las condiciones económicas y políticas generales, y la existencia de políticas previsibles en el país anfitrión, y no precisamente su presión tributaria (Shatz, 2001).

Infraestructura e integración física

La infraestructura es clave para la integración comercial, ya que afecta directamente el acceso de los mercados a través de dos vías: por un lado el cómo hacer llegar las materias primas a los centros de producción, y por el otro cómo conectar la producción a los centros de consumo nacionales e internacionales. En América Latina la provisión de infraestructura se complica por la presencia de importantes obstáculos geográficos: grandes áreas y distancias con baja densidad poblacional, dispersión de la población hacia la periferia (es decir, las costas) de la región, importantes barreras naturales, y una fuerte vulnerabilidad a los desastres naturales. Estas fallas en la provisión de infraestructura tienen como consecuencia no sólo un incremento en los costos transaccionales, sino también la reducción de la productividad y la actividad económica, teniendo como efecto último una pérdida de competitividad en la región. Cuantitativamente, estos costos pueden resultar incluso mayores que las barreras proteccionistas de los distintos socios comerciales.

Para que los países de la región logren sacarle el mejor provecho a las nuevas tendencias de globalización de la producción adoptadas por las empresas

multinacionales, es importante reducir los costos totales de transporte, mejorar la eficiencia portuaria y expedir las autorizaciones aduaneras, mejorar las comunicaciones, y levantar las restricciones en la movilización de productos (internamente y hacia países vecinos), todo lo cual permitirá acrecentar efectivamente el tamaño del mercado y reducir los costos de acceso.

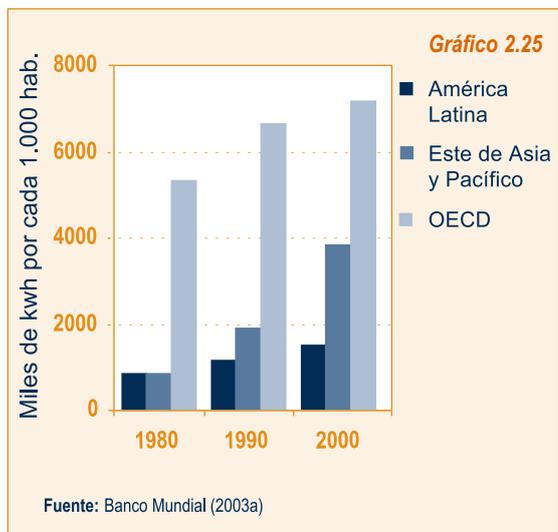
Al comparar los niveles de infraestructura de la región con otras regiones del mundo, se observa que existe una brecha importante y, aun en aquellas áreas en las que la región se hallaba en niveles similares a los países del Este Asiático, América Latina ha venido rezagándose. Hoy en día, la región sufre de una infraestructura deteriorada y deficiente que eleva los costos de transacción y dificulta las comunicaciones. Esto se aprecia claramente en los Gráficos 2.24, 2.25 y 2.26, de carreteras, generación de electricidad y servicios telefónicos, respectivamente. Sólo en el último caso, la región se encuentra cercana a los niveles del Este Asiático, aunque bastante lejos de los países desarrollados.

El rol y la importancia de la infraestructura en el crecimiento han sido recientemente objeto de un mayor estudio. Existen varios trabajos que han tratado de estimar el impacto de la infraestructura sobre el crecimiento. Entre otras áreas de análisis, es posible encontrar vínculos destacables entre infraestructura y productividad de los factores, así como entre infraestructura e inserción internacional. En cuanto al vínculo infraestructura-productividad,

Gráfico 2.24
Carreteras
pavimentadas
(mediana por región)



Gráfico 2.25
Generación eléctrica
(mediana por región)





varios estudios encuentran un vínculo positivo, a pesar de la divergencia sobre la magnitud del impacto⁶². Además, para lograr una efectiva transformación, la región tiene que cerrar las brechas en infraestructura.

En este sentido, Calderón y Servén (2002) hallan evidencia de que la creciente brecha en infraestructura entre América Latina y el Este Asiático es responsable de una considerable fracción del incremento en la brecha del producto y, en un trabajo posterior, encuentran que el hecho de que América Latina se haya quedado atrás con respecto a la infraestructura significó un costo importante en términos de crecimiento (cerca de 1% anual durante

el período de análisis)⁶³. Sin embargo, no basta simplemente con tratar de cerrar las brechas. Hulten (1996) encuentra que naciones de ingresos medios y bajos que usan su infraestructura ineficientemente pagan una “penalidad” de un menor crecimiento producto de beneficios considerablemente menores por inversiones en infraestructura. La razón detrás de esto es que si el acervo de capital en infraestructura no es usado eficientemente, un incremento en el mismo puede ser de poca ayuda para estimular el crecimiento económico⁶⁴.

La infraestructura no sólo afecta la transformación productiva, sino también una efectiva inserción internacional⁶⁵. De hecho, Limao y Venables (1999) estudian los determinantes de los costos de transporte en el comercio y demuestran cómo éstos dependen tanto de la geografía de los países como de su infraestructura. Los autores estiman que luego de la liberalización comercial de los noventa, en muchos países de la región, la tasa efectiva de protección derivada de los costos de transporte es mucho mayor que la causada por los aranceles y que, en estos costos, la infraestructura es un determinante muy importante y significativo. Por ejemplo, incrementar la infraestructura hacia el destino en una desviación típica reduce los costos de transporte en el equivalente a 1.000 km por tierra o 6.500 km por mar⁶⁶. Adicionalmente, Fink *et al* (2002), utilizando como aproximación para los costos bilaterales de comunicación el precio de las llamadas por minuto en países importadores y exportadores, encuentran que las variaciones en

Gráfico 2.26
Suscripción a líneas fijas y móviles (mediana por región)

⁶² Aschauer (1989) encuentra una clara y cercana correspondencia entre una caída en la tasa de crecimiento de la productividad y una disminución del gasto en infraestructura en un estudio que cubre diversos países. Munnell (1990), Garcia-Mila y McGuire (1992) y Eberts (1986) hallan resultados similares. Sin embargo, Holtz-Eakin y Shwartz (1994) encuentran que la influencia de la productividad sobre el crecimiento es baja, aunque positiva, y estiman que haber subido la tasa de inversión en infraestructura habría tenido un impacto mínimo sobre el crecimiento de la productividad en Estados Unidos entre 1971 y 1986. Hulten y Schawb (1991) encuentran igualmente que este efecto es pequeño.

⁶³ Estos autores, adicionalmente, hallan evidencia acerca de que una mayor y mejor infraestructura tiene un significativo efecto en la reducción de la inequidad, por lo que los efectos van más allá del crecimiento.

⁶⁴ El autor enfoca su análisis en comparar el crecimiento de África con el de Asia del Este, encontrando que casi una cuarta parte de la diferencia en la tasa de crecimiento entre las dos regiones se puede atribuir a la diferencia en el uso efectivo de los recursos de infraestructura. Además, el Banco Mundial (1994) estima que destinar US\$ 12 mil millones en mantenimiento de vías públicas en África durante la década de los ochenta hubiera evitado la necesidad de invertir US\$ 45 mil millones en reconstrucción y rehabilitación. La evidencia demuestra que la efectividad en el uso de los activos de infraestructura de la región latinoamericana es ciertamente pobre: el porcentaje de carreteras pavimentadas es bastante bajo, las pérdidas en generación de electricidad van en aumento y, aun en telefonía, sector que ha atravesado importantes avances producto de las privatizaciones llevadas a cabo en la década de los noventa, todavía hay ineficiencias.

⁶⁵ Por ejemplo, Martínez-Zaroso y Nowak-Lehman (2003), estudiando los determinantes del comercio entre países, encuentran que la infraestructura tiene un importante efecto positivo de aumentar el comercio.

⁶⁶ Los autores utilizan el índice de infraestructura de Canning (1998). Este índice incorpora indicadores de densidad de carreteras, carreteras pavimentadas y rieles de trenes junto con las líneas de teléfono *per cápita*.

costos de comunicación tienen una influencia significativa en los flujos de comercio bilateral.

Adicionalmente, Clark *et al* (2004) investigan los determinantes de los costos de flete y encuentran que la eficiencia portuaria es un factor importante de los fletes, y que si un país incrementa su eficiencia pasando del cuartil inferior al cuartil superior, reduce los costos de fletes en 12%. No sólo eso, puertos considerados malos equivalen a que el país esté 60% más lejos del mercado para el país promedio. Adicionalmente, reducir los costos de transporte por menores ineficiencias asociadas a costos de transporte, pasando del cuartil inferior al cuartil superior, implica un incremento en el comercio bilateral de alrededor de 25%. Finalmente los autores hallan que las variaciones en la eficiencia portuaria están vinculadas a una excesiva regulación, a la existencia de crimen organizado (corrupción) y a la condición de la infraestructura en el país.

En el Cuadro 2.16 apreciamos cómo se encuentra la región en algunas de las variables que componen el índice de eficiencia utilizado en este estudio. En él, se aprecia que para algunas variables la región se encuentra en promedio en el último cuartil o por debajo de la mediana, y que la situación es peor para los países andinos. Sólo en lo referente a corrupción en las transacciones internacionales, la región está por encima de la mediana, pero igualmente los países andinos se encuentran en una posición relativamente desfavorable, “alejando” a la región de los mercados internacionales. Incluso se confirma, en el Cuadro 2.17, (ver pág. siguiente), que al hacer un ranking referente al tiempo que se pierde en las

aduanas en materia comercial, los países latinoamericanos, y en particular los andinos, salen muy mal calificados en comparación con el resto del mundo.

Además de su influencia en los temas estrictamente comerciales, la infraestructura tiene un impacto en la atracción de IED y, consecuentemente, en la inclusión en las cadenas globales de producción. Kumar (2001) analiza el rol que juega la disponibilidad de infraestructura para determinar el atractivo de países para recibir IED orientada a las exportaciones. El estudio encuentra que las inversiones de los gobiernos en infraestructura física eficiente mejoran el clima de negocios y afectan favorablemente la IED, ya que las multinacionales parecen ser particularmente sensibles a la disponibilidad de infraestructura para localizar sus inversiones destinadas a proveer mercados globales, regionales o locales.

En otro plano, una de las principales razones del bajo nivel de cobertura y calidad de infraestructura en la región es la poca inversión en la misma. En cuanto a la inversión pública, el tradicionalmente bajo nivel de inversión en infraestructura ha sido causa fundamental del escaso desarrollo de puertos, aeropuertos, carreteras, infraestructura eléctrica y telecomunicaciones, perjudicando a las empresas dado que estas deficiencias impactan la estructura de costos al momento de competir en los mercados internacionales. Por un lado, esto es debido a las reformas que se iniciaron en los años noventa, así como a los programas de ajuste fiscal, como argumentan Calderón *et al* (2002). Dichos autores aprecian una tendencia estructural a la baja en el gasto en infraestructura, tendencia que no es universal

Cuadro 2.16 Algunos indicadores de la eficiencia de los procesos asociados al comercio

País	Calidad de la infraestructura en puertos		Pagos irregulares en importaciones y exportaciones	
	Posición de 102 países	Índice (/7)*	Posición de 102 países	Índice (/7)*
Bolivia	98	1,40	71	3,84
Colombia	76	2,62	42	4,98
Ecuador	75	2,84	68	3,96
Perú	84	2,34	44	4,96
Venezuela	70	3,15	85	3,52
América Latina	71	3,10	47	4,62
Mundo	-	3,90	-	4,68

* Índice sobre 7 puntos, donde mayor significa mejor

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte Global de Competitividad 2003-2004

Cuadro 2.17 Mediana de tiempo que toma el proceso aduanero en la importación

País	Posición entre 73 países	Días
Bolivia	58	15
Colombia	42	9,5
Ecuador	69	11
Perú	42	7
Venezuela	65	7
América Latina	41	6,7
Mundo	-	6,6

Fuente: Clark, Dollar, Micco (2004)

sino propia de la región. Sin embargo, es importante señalar que existe poca evidencia que soporte la percepción de que las privatizaciones expliquen esta tendencia a la baja en el gasto público en infraestructura y, más bien, se observa que el gasto privado en infraestructura sí aumento con el proceso de apertura⁶⁷.

Por otro lado, la inversión pública no ha sido materia de un planeamiento estratégico de mediano y largo plazo, lo que revela deficiencias en la selección y priorización de proyectos de alta rentabilidad económica y social. Además, el uso de bancos de proyectos es aún incipiente, al igual que las programaciones multianuales que de alguna manera hagan consistente la inversión pública en un lapso prolongado. En este contexto, destacan programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) desarrollada en el Recuadro N° 2.6 (ver página siguiente).

Financiamiento de la infraestructura

Calderón *et al* (2002) muestran evidencia de una tendencia estructural a la baja en el gasto en infraestructura, principalmente debido a que el gasto público en infraestructura disminuyó como porcen-

taje del PIB durante los años de crisis de las décadas de los ochenta y noventa, aunque la magnitud es pequeña. Los autores reconocen que, bajo planes de austeridad fiscal, es poco probable que la brecha en infraestructura entre América Latina y el Sudeste Asiático vaya a disminuir en el corto plazo. Por lo tanto, si bien el proceso de reformas de los noventa no es el causante de la creciente brecha en infraestructura en la región, tampoco ha ayudado a cerrarla⁶⁸.

Adicionalmente, a pesar de los esfuerzos durante la década pasada, la inversión privada en infraestructura no ha podido cubrir las limitaciones de la inversión pública en los países de la región. Diversas causas provocan esta situación, como por ejemplo un entorno de reglas del juego cambiante, inseguridad jurídica y deficiencias regulatorias, lo que afecta especialmente a la inversión de origen extranjero en una región que no genera el ahorro interno suficiente para financiar su propio desarrollo⁶⁹.

Además debe considerarse que, como resultado de la escala de los proyectos, muchos de ellos pueden ser financieramente poco atractivos para el sector privado. Por ejemplo, el uso esporádico de ciertas rutas no justifica la concesión de carreteras que basan sus ingresos en el cobro de peajes. La alternativa de dar en concesión por grupos, mezclando proyectos muy rentables con otros menos rentables, no se ha materializado debido a presiones políticas o a la estrechez presupuestaria que restringe la contrapartida estatal, por lo que es probable que proyectos poco rentables nunca se den en concesión y se continúe con infraestructura deteriorada.

En este contexto, para procurar maximizar la participación privada en la provisión de infraestructura, muchos gobiernos de la región han apostado por las asociaciones público privadas (APP). Las APP se están convirtiendo cada vez más en una alternativa

⁶⁷ De hecho, el aumento del gasto privado sucedió de manera muy desigual. Fueron más exitosos los sectores de telecomunicaciones y electricidad, y mucho menos las carreteras, trenes y agua. Incluso, en algunos países los sectores de telecomunicaciones y electricidad se quedaron atrás.

⁶⁸ Bond (1997) examina formalmente si la liberalización comercial debería llevar a mayores incentivos para los países a invertir en infraestructura de transporte. En el caso de un país pequeño, se demuestra que estos incentivos son independientes del nivel de los aranceles cuando la demanda es lineal. Pero si la protección es de cuotas, la liberalización incrementará la inversión óptima en infraestructura. Adicionalmente, se concluye que la relación entre la inversión en infraestructura y la apertura comercial depende críticamente del grado de *spillover* de los términos de intercambio entre los países involucrados, así como de los acuerdos de cooperación entre los mismos.

⁶⁹ A este respecto, cabe mencionar que el estudio de Calderón *et al* (2002) halló que no existe evidencia de que la participación del sector privado haya incrementado la eficiencia de la inversión en infraestructura, aunque sí de la calidad de la misma.

Recuadro 2.6 La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)

La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) constituye el instrumento central diseñado por la CAF para impulsar un proceso de integración física y económica de los países de la región, cuyo objetivo es superar los obstáculos impuestos por la geografía y el aislamiento. IIRSA pretende generar una visión estratégica de desarrollo de la infraestructura en Sudamérica, compartida por las autoridades y la sociedad, una red de autoridades de infraestructura articulada para lograr consensos, y una aceleración de la selección, ejecución y financiamiento de los proyectos de mayor impacto en la integración física y económica.

El espacio sudamericano ha sido organizado en diez ejes de integración y desarrollo, al interior de los cuales se está promoviendo la construcción de una infraestructura adecuada de transporte, así como las conexiones de energía y telecomunicaciones entre mercados y áreas con alto potencial de crecimiento, con estándares técnicos compatibles y condiciones de operación conocidas y confiables.

Actualmente, la mayoría de estos ejes cuentan ya con una visión de negocios que identifica las principales actividades productivas actuales y potenciales, los cuellos de botella y los problemas que es necesario superar para que esas potencialidades se hagan efectivas, dentro de un concepto de planificación estratégica regional.

Al interior de cada eje, los proyectos han sido agrupados tomando en cuenta las externalidades de cada uno, de forma tal que el beneficio alcanzado en la ejecución de los proyectos del grupo es mayor que la suma de los beneficios individuales.

Sin duda, las asimetrías en materia de regulación representan el mayor reto en la integración de la infraestructura regional, en algunos casos aun por encima de los obstáculos físicos y las restricciones fiscales. Consciente de ello, IIRSA elaboró estudios para apoyar avances relevantes en la

convergencia de las regulaciones y normativas, la modernización de los entes reguladores, la competitividad en la prestación de servicios y la promoción de la inversión privada en infraestructura.

Se avanzó también en la identificación de mecanismos de financiamiento para proyectos de infraestructura, tomando en cuenta las restricciones fiscales y las dificultades de acceso a los mercados internacionales de capital, que limitan la ejecución de los proyectos. Los estudios abordaron el análisis de aspectos críticos relacionados con la financiación de proyectos transnacionales, evaluación de las implicaciones financieras y presupuestarias, mecanismos innovadores de financiamiento que han sido utilizados por algunos países y la formulación de estrategias para financiar proyectos cuyas características los hacen atractivos para el sector privado, pero donde el factor riesgo-país puede ser una limitante.

Por otro lado, se observan importantes adelantos en el desarrollo de la capacidad institucional necesaria, destinados a transformar esta iniciativa en un proceso sólido, continuo y de alta importancia para los participantes.

Como resultado de este esfuerzo, muchas de las acciones de IIRSA se han incorporado a los procesos internos de los países. En algunos de ellos, la Iniciativa ha tomado una dinámica propia, liderando diferentes intercambios, tanto con las autoridades como con representantes del sector privado, que han contribuido a alimentar y fortalecer el proceso de integración.

La contribución que la CAF está brindando a la integración sudamericana se refleja en los 33 estudios y proyectos de infraestructura hacia los que la Corporación ha canalizado recursos por US\$ 5.639 millones, sumando sus propios aportes y los de otros inversionistas.

Ejes de Integración y Desarrollo IIRSA



- 1 Eje Andino
- 2 Eje del Escudo Guayanes
- 3 Eje del Amazonas
- 4 Eje Perú - Brasil - Bolivia
- 5 Eje Interoceánico Central
- 6 Eje de Capricornio
- 7 Eje Andino del Sur
- 8 Eje de la Hidrovía Paraguay Paraná
- 9 Eje de Mercosur - Chile
- 10 Eje del Sur

importante a la tradicional inversión pública. El atractivo de estas modalidades de financiamiento radica en que se estaría garantizando un mínimo de rentabilidad que asegure que se ejecuten proyectos con retornos sociales importantes, pero que tienen una rentabilidad financiera limitada. Adicionalmente, desde la perspectiva de los gobiernos, las APP son atractivas, ya que no se contabilizan en el balance público y, por lo tanto, no están sujetas a los límites impuestos por las reglas fiscales y los programas con el FMI. Así, un seguimiento y reporte apropiado de las APP es conveniente para respaldar el uso responsable de este tipo de mecanismos. La inclusión de capital y manejo privado puede llevar no sólo a mayores niveles de infraestructura y creciente eficiencia, sino que también permite a los gobiernos compartir el costo de estas inversiones a lo largo del tiempo. Sin embargo, un sistema adecuado de seguimiento y reporte estandarizado y aceptado internacionalmente aún no existe, lo que representa una fuente de incertidumbre y arbitrariedad en su trato dentro de las cuentas fiscales. Así mismo, las garantías que concede el Estado pueden convertirse en una fuente importante de

contingencias fiscales, potencialmente afectando la sostenibilidad de las cuentas públicas.

Además de los factores mencionados arriba, otros obstáculos que inhiben la inversión privada en infraestructura se refieren a la escasa autonomía de los organismos reguladores de los servicios públicos y a la inseguridad jurídica. Alexander y Estache (1999) concluyen que los países con marcos normativos que fomentaron la participación privada en proyectos de infraestructura han tenido mayores tasas de crecimiento económico. El estímulo al crecimiento se da mediante una mejor asignación de recursos, la fijación eficiente de las tarifas de servicios públicos, la mayor competencia que redundará en mayores incentivos para la innovación y la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios públicos.

Los países latinoamericanos que más han avanzado en desarrollar un marco regulatorio sólido y eficiente son aquellos que abrieron más rápidamente la provisión de los servicios públicos al capital privado y la competencia. En este sentido, Chile

Recuadro 2.7 Asociaciones Público Privadas (APP)

Según el FMI (2004a), una asociación público-privada exitosa ofrece servicios de alta calidad a un precio menor que el gobierno. La probabilidad de que las ganancias de eficiencia requeridas se materialicen será mayor si las APP poseen las siguientes características:

- La calidad del servicio es contractable.
- El riesgo es transferido al sector privado.
- Existe regulaciones a la competencia o basadas sobre incentivos.
- Existe un marco institucional adecuado.
- El gobierno desarrolla su propia especialización técnica.
- Las implicancias fiscales de las APP son correctamente determinadas y reportadas.

Alcanzar estas precondiciones implica retos sustanciales. Para determinados aspectos, como el desarrollo del marco legal e institucional, el régimen regulatorio y el diseño de los contratos, existe un nivel significativo de especialización, tanto en el sector público como en el privado. Sin embargo, es aún necesario cierto progreso en el desarrollo de un sistema internacional estandarizado para la contabilidad y el reporte de las APP, que pueda guiar su trato en las cuentas fiscales al igual que en el análisis fiscal.

Contabilizando y Reportando las Operaciones de las APP

Hasta el momento, no se ha desarrollado un sistema de contabilidad estandarizado, aceptado internacionalmente, que refleje los diversos niveles de transferencia de riesgo del gobierno al sector privado. Las prácticas en cada país difieren sustancialmente en esta área.

Según el FMI (2004a), mientras no se desarrolle un sistema de contabilidad y reporte estandarizado y aceptado internacionalmente para las APP, los costos actuales y potenciales para el gobierno, implícitos en contratos de APP, deben ser tomados en cuenta al llevar a cabo análisis de sostenibilidad de la deuda.

Adicionalmente, existen problemas con que las APP sean tratadas como inversión pública o privada. En el primer caso, se podría sobreestimar el impacto de las APP sobre el déficit fiscal general y la deuda pública, sesgando en contra de éstas, cuando son mucho más eficientes que la inversión pública tradicional. En cambio, si son tratadas como inversión privada, su impacto sobre el déficit fiscal y la deuda pública puede estar subestimado, creando un incentivo para que el gobierno utilice las APP para dispersar el impacto de la inversión pública sobre las cuentas fiscales a lo largo del tiempo, más que para maximizar las ganancias de eficiencia.

fue el pionero, seguido por Argentina, Bolivia y Perú. Según el Foro Económico Mundial (2002), el marco normativo chileno, que regula las prácticas monopólicas y que promueve la competencia, es el mejor de la región y es el único que se ubica por encima de la media de los países de la muestra.

Finalmente, la dimensión temporal tiene efecto en las decisiones de regulados y reguladores. En este sentido, Burns y Riechmann (2004) plantean que la regulación enfocada a incentivar servicios y productos de calidad debe conducir a que los agentes privados consideren tanto los beneficios de corto como los de largo plazo en sus decisiones de inversión en infraestructura. Esto en vista de que en muchos casos los ciclos gerenciales son más cortos que los ciclos de inversión, por lo que los gerentes de empresas de servicios públicos pueden encontrar un desincentivo a realizar una inversión de gran escala de la que no van a beneficiarse durante su ciclo. De manera similar, Rauch (1994) encuentra que el establecimiento de una burocracia profesional, en lugar de una elegida de manera política, aumentará el período de tiempo que los hacedores de políticas están dispuestos a esperar para obtener beneficios del gasto público. Así, se logrará la asignación de una mayor proporción de recursos en proyectos de larga gestación como infraestructura.

Ante esta clara brecha en términos de infraestructura, y los escasos resultados derivados de las reformas aplicadas, cabe preguntarse cómo lograr una solución al problema⁷⁰. Por un lado, es necesario desarrollar la infraestructura de tal forma que sea coherente con la estrategia de corto plazo de impulsar los sectores en los que actualmente existen ventajas comparativas. Además, resulta importante planificar el desarrollo de la infraestructura para que también sea consistente con la estrategia de mediano plazo, específicamente la transformación productiva mencionada previamente.

En suma, a pesar de los avances en materia de privatización y concesiones a lo largo de la década pasada, la inversión privada en infraestructura no

ha podido cubrir la falta de inversión pública en la región. Además, la reciente carencia de apoyo ciudadano y aceptación popular a las privatizaciones frenó la inversión privada en infraestructura. En este sentido, con el fin de aumentar los recursos para la inversión en infraestructura, se requiere promover con mayor agresividad el proceso de concesiones y replantear la estrategia de privatizaciones. En el caso específico de la regulación, se recomienda que la misma se rija por premisas que favorezcan la introducción de competencia en el sector, como por ejemplo, estructuras de propiedad que limiten la integración vertical u horizontal.

Conclusiones

Para que una mayor inserción internacional, así como una profundización de los esquemas de integración regional y subregional, se traduzcan en mayor crecimiento y desarrollo para los países de la región, se precisa una visión de conjunto que esté basada en la procura de un mayor acceso a los mercados internacionales y de una mayor calidad de dicha inserción. El mayor acceso debe realizarse aprovechando las oportunidades y minimizando los riesgos generados por las diferentes rutas de inserción a disposición de los países de la región: los TLC, el ALCA, la integración regional subregional y la liberalización multilateral de la OMC.

Por un lado, la liberalización multilateral dentro de la OMC permite la mejor asignación de recursos y más beneficios globales. Sin embargo, es un proceso lento cuya agenda depende más de los países desarrollados que de los países en desarrollo. La integración regional y subregional promete los beneficios de una integración más profunda, que contempla la apertura de los mercados subregionales a los cuales todavía se tienen importantes restricciones de acceso, así como la mayor movilidad de factores, coordinación de políticas e integración física.

Por otro lado, si bien los TLC o el ALCA permitirían un acceso mucho más rápido al mercado de EE.UU. y una mayor atracción de IED, los mismos pueden generar desviación de comercio⁷¹, y lo que

⁷⁰ Parte de estas recomendaciones han sido tomadas de la conferencia *Moving the Infrastructure Reform Forward in Latin America*, patrocinada por el Public-Private Infrastructure Advisory Facility, y llevada a cabo en San Diego, California, en el año 2000.

⁷¹ El grado de desviación de comercio dependerá del grado de apertura inicial de los países, mientras mayor sea ésta menor será el impacto negativo de la desviación de comercio en el bienestar.

puede ser más relevante aun, incluir compromisos importantes en áreas de política doméstica, que han sido limitados por países en desarrollo en las negociaciones multilaterales. Así, la mezcla óptima para cada país estará determinada por esta diversidad de riesgos y oportunidades de las distintas alternativas de inserción, así como por las características particulares de los diferentes países.

La búsqueda de acuerdos comerciales con EE.UU. puede ser clave para que los países logren una mayor inserción en las cadenas globales de producción a través de la mayor atracción de IED. En este contexto, es importante que los países que emprendan esta ruta logren combinarla con las otras esferas de negociación que tienen a su disposición para sacarle un mejor provecho a cada una de ellas. Esta simultaneidad en las negociaciones le permitirá avanzar en la mayor apertura de los mercados mundiales en el seno de la OMC, y avanzar en los procesos de integración más profunda a nivel regional y subregional.

Este proceso de uso estratégico de las rutas de inserción permitirá a los países de la región mejorar el nivel de acceso a los mercados internacionales y servirá de plataforma para el logro de una mayor agregación de valor y diversificación de sus exportaciones. En este sentido, es importante destacar que esto no significa abandonar las ventajas comparativas de la región, sino que por el contrario implica agregarles más valor mediante un proceso de transformación productiva que implique aprovechar dichas ventajas, tema que se tratará en profundidad en el próximo capítulo.

Para maximizar las probabilidades de éxito de las propuestas, es necesario que éstas sean acompañadas por medidas complementarias, que logren de una manera efectiva y eficiente la mayor inserción internacional. Dentro de estas medidas complementarias, destacan las políticas de promoción a las exportaciones e IED, así como las políticas de desarrollo de infraestructura.

Las políticas de promoción a las exportaciones pueden hacer frente a importantes fallas de mercado y a obstáculos al comercio que limitan la competitividad de los países de la región. Sin embargo, es preciso que éstas reflejen la mayor orientación de mercado posible, buscando al mismo tiempo ayudar a resolver algunas fallas de éste y estableciendo un vínculo entre incentivos y mercado. Adicionalmente, se requiere la simplificación y mayor transparencia de los instrumentos y políticas asociadas a estas actividades.

Por otro lado, el fomento de la IED es un factor clave para lograr una mayor inserción en las cadenas globales de producción, como también para lograr políticas de encadenamiento de las industrias nacionales y aprovechar al máximo la inserción. Dentro de los determinantes más importantes para la atracción de la IED en los que los gobiernos pueden intervenir, se encuentra la calidad del ambiente de negocios. Este tema se desarrolla en el siguiente capítulo.

Adicionalmente, la integración y el desarrollo de la infraestructura en la región es un elemento clave para que sus sectores productivos (y sus exportaciones) puedan ser competitivos en los mercados internacionales. Las mayores prioridades de la región en este sentido son el transporte, las telecomunicaciones y la energía. Al margen de las iniciativas que atiendan las limitaciones de la inversión pública, es preciso incentivar la inversión privada con mayor agresividad (por ejemplo, vía concesiones y asociaciones público privadas).

Finalmente, es importante destacar que muchas de estas reflexiones pueden tener importantes implicaciones fiscales. En muchos casos, los países disponen de escasos márgenes de maniobra para generar nuevos fondos para estas iniciativas, sin poner en riesgo la estabilidad de las finanzas públicas. Por lo tanto, se requiere de importantes esfuerzos de las autoridades en reasignación del gasto y en la búsqueda de una mayor participación del sector privado, tanto local como extranjero. En el Capítulo 5, se presentará más detalle al respecto.

Transformación productiva: diversificación y agregación de valor

Transformación productiva: diversificación y agregación de valor

En un contexto en el que la clave para retomar el crecimiento es lograr una mayor presencia de la región en la economía mundial, la pregunta que sigue es cómo mejorar la inserción internacional de la misma. En este capítulo, analizaremos una alternativa de transformación productiva que mejore dicha inserción. Sin embargo, queremos aclarar al lector que al referirnos a una “transformación productiva” no implica dejar de producir aquello que la región ha venido tradicionalmente haciendo y producir bienes o servicios nuevos. La alternativa a estudiar se centra en darle mayor valor agregado a lo que ya producen los países.

Naturalmente, la mejor entrada a los mercados internacionales la constituye el aprovechamiento de las ventajas comparativas de la región. Con notables excepciones –como Brasil y México– América Latina se ha caracterizado por la abundancia de recursos naturales. Por lo tanto, se debería promover diversificación a partir de la adición de valor a dichos recursos. Sin embargo, la evidencia muestra que la región continúa concentrada en la exportación de productos primarios de poco valor agregado.

Ante este resultado, cabe preguntarse por qué no se ha diversificado más. Como veremos, varios factores explican este fenómeno. Primero, el ambiente de negocios y las regulaciones no han sido los adecuados para la creación de nuevas empresas, elemento clave en la generación de valor agregado. Segundo, la productividad de la mano de obra es relativamente baja. Al respecto, la educación juega un rol fundamental, además de sus importantes implicaciones en lo social, tema que será tratado en detalle en el Capítulo 4. Existen algunos problemas directamente relacionados con el rol de la mano de obra en el sector productivo. Por ejemplo, encontramos que la misma no está en sintonía con las necesidades del sector productivo que se inserta en los mercados internacionales y, en líneas generales, los sistemas de capacitación no se adecuan a las realidades del mercado laboral.

Tercero, es evidente que una de las claves para agregar valor es aumentar la productividad de forma tal

que los sectores existentes se mantengan competitivos en los mercados mundiales, así como añadir nuevos sectores que también puedan ser competitivos. Para lograr aumentos de productividad, un factor clave es la innovación. No obstante, la región se ha caracterizado por bajos niveles de innovación, principalmente en respuesta al diseño de sus sistemas nacionales de innovación.

Sin embargo, el factor fundamental que explica la baja diversificación de América Latina ha sido su estrategia misma en esta materia. Por diversas razones la región ha apostado por diversificarse hacia productos distintos de sus ventajas comparativas. Ello contrasta con experiencias exitosas, que se enfocaron en añadir valor a las mismas y eventualmente diversificarse. Este camino podría definirse como el desarrollo a partir de sus conglomerados productivos o *clusters*, que explicaremos en detalle en este capítulo. En líneas generales, la región se ha caracterizado por una falta de visión sobre las potencialidades de sus *clusters*.

Ante este panorama, este capítulo propone la opción de añadir valor a partir de los *clusters* enfocados en ventajas comparativas. Para este fin, se tienen que tomar ciertos pasos como la mejora del ambiente de negocios y el aumento en la productividad de la mano de obra. Adicionalmente, es fundamental el diseño de una política de desarrollo alrededor del *cluster*.

En una primera parte, discutiremos lo que ha ocurrido en la región en lo referente al aprovechamiento de sus ventajas comparativas. Para esto, comenzaremos discutiendo cómo llegamos de las dotaciones a las ventajas comparativas y la diversificación. Además, se discutirán las razones por las cuales la región no se ha diversificado. La segunda sección tratará la alternativa propuesta para la diversificación, que pasa por tres componentes: mejora del clima de negocios y la regulación, adopción de una visión de desarrollo basada en *clusters*, y aprovechamiento para este fin de la inversión extranjera directa, así como para la promoción de mayor transferencia y adaptación

tecnológica. Finalmente, la última sección presentará conclusiones.

Aprovechando las ventajas comparativas

Como se discutió en el capítulo anterior, aunque con excepciones notables, la mayoría de los países de la región tiene una ventaja comparativa en recursos naturales¹. Sin embargo, América Latina continúa exportando principalmente estos productos en un estado relativamente poco procesado, y no parece haber ocurrido una diversificación de las exportaciones, a pesar de variados esfuerzos. Podríamos decir que lo anterior se debe a que nuestros países todavía no se han percatado del potencial de desarrollo que existe alrededor de sus recursos naturales.

En América Latina, después del proceso de reformas, en los años noventa muy pocos países lograron mejorar simultáneamente su ritmo histórico de crecimiento económico y de la productividad laboral agregada, específicamente con respecto al período 1950-1980. El patrón de especialización no cambió sustancialmente, lo que se refleja claramente en el caso del sector manufacturero. En efecto, las actividades productivas que más se beneficiaron en los noventa fueron los recursos naturales y las industrias procesadoras de los mismos, las industrias “maquiladoras” intensivas en el uso de mano de obra no calificada, cuyo mercado principal es el norteamericano, y el sector automotriz (específicamente equipos de transporte)².

Por lo tanto, los recursos naturales continúan siendo la forma natural de inserción a los mercados internacionales y, como mencionábamos, el problema parece haber estado en la estrategia de diversificación. Al revisar la experiencia de otros países que se han desarrollado a partir de sus ventajas comparativas, el principal problema de la región ha radicado en la falta de políticas que favorezcan el desarrollo

del *cluster* del sector con ventajas comparativas, entendiendo por *cluster* toda la red de actores (empresas, gobiernos, universidades, etc.) alrededor de dicho sector. Como argumentaremos, los países que han seguido esta estrategia terminan, incluso, generando nuevas ventajas comparativas, lo cual tiene sustento teórico. Por lo tanto, se desprende como conclusión que la región debe emprender un camino alternativo para lograr la diversificación.

Dotación, ventajas comparativas y diversificación

En vista de la ventaja que tiene la región en la exportación de recursos naturales, se ha acentuado la antigua preocupación sobre el rol que juegan dichos recursos en los países con dotaciones abundantes. Tradicionalmente, la evidencia discutida en la literatura sobre el tema, parece corroborar que los países dotados con abundantes recursos tienden a crecer menos³. De hecho, existe un cúmulo importante de investigaciones que trata de explicar la razón por la cual se produce este efecto negativo⁴. La mayor parte de esta literatura propone canales alternativos a través de los cuales los recursos naturales tienen un efecto negativo sobre el crecimiento: son productos cuyos mercados están estancados y presentan precios relativos que caen, por lo que generan una reducción del ingreso. Este hecho da pie a la “enfermedad holandesa”, provocan que los países se hagan más ricos con respecto a lo que sería su nivel de ingreso de largo plazo, por lo que convergen “desde arriba”, su presencia implica un deterioro de las instituciones, entre otros aspectos.

No obstante, la mayoría de las veces, la evidencia empírica no apoya estos argumentos. Mas aún, literatura reciente apunta hacia el sentido contrario, es decir, que la abundancia de recursos genera un efecto positivo sobre variables económicas que tienen un impacto sobre el crecimiento y el bienestar,

¹ Es importante destacar que sólo estamos considerando exportaciones de bienes, aunque para muchos países de la región la principal fuente de ingreso es la exportación de servicios turísticos que en el fondo se derivan de una ventaja comparativa en recursos naturales, en un concepto amplio.

² Existen varios estudios sobre el patrón seguido por las exportaciones de América Latina luego de la implantación de las reformas estructurales. Ver por ejemplo Mabel *et al* (1999) y Durán y Kuwayama (2003).

³ Estudios como Sachs y Warner (1995) se han enfocado en analizar la relación entre economías con abundancia de recursos naturales y su crecimiento, concluyendo que los países que basan sus economías sobre las exportaciones de estos recursos tienden a tener una tasa de crecimiento mucho menor que otros países.

⁴ Para una revisión completa de la literatura, ver Manzano (2004).

en particular en el capital humano⁵. En este sentido, en trabajos recientes, como Lederman y Maloney (2003a), se ha argumentado empíricamente que lo que pareciera afectar negativamente el crecimiento no es la abundancia de recursos naturales sino la concentración de las exportaciones en pocos productos. Los autores explican que las medidas utilizadas por los trabajos anteriores son medidas que se aproximan más a la concentración que a la abundancia. Como se aprecia en el Gráfico 3.1, esta diferencia de conceptos arroja clasificaciones distintas de los países. En el eje horizontal se tienen países clasificados por un criterio de abundancia, exportaciones netas de recursos naturales por habitante, mientras que en el eje vertical se tiene la medida tradicional utilizada en los trabajos descritos anteriormente, participación de las exportaciones primarias en el PIB, que en cierta forma es una medida de concentración. Como se aprecia, no hay una relación clara entre ambas calificaciones. Existen países que pueden ser concentrados a pesar de no ser abundantes, así como el caso contrario, países con abundantes recursos que no son dependientes.

Lederman y Maloney (2003a), utilizando medidas tanto de abundancia como de concentración más acordes con la teoría económica, encuentran que las medidas de abundancia tienden a no tener un

impacto sobre el crecimiento, mientras que las de concentración sí lo tienen. Este planteamiento ha encontrado literatura que estudia argumentos a favor en términos del canal a través del cual podría estar generándose el impacto negativo, como puede ser el acceso desigual a los mercados financieros y la especialización equivocada en bienes no transables^{6,7}.

Por otro lado, no sólo las dotaciones factoriales determinan las ventajas comparativas. Venables (2002), en una revisión de la literatura sobre el tema, recuerda que existen factores que la teoría tradicional encuentra como diferencias entre los países que determinan lo que éstos exportan. Aparte de las dotaciones, éstos incluyen la ubicación geográfica, la existencia de redes de producción, la posibilidad de fragmentar el proceso de producción y las economías de escala, que pueden contribuir a que el proceso productivo se ubique en los mercados grandes. Este tipo de factores son los que harían pensar que los países de la región tienen poco margen de maniobra para diversificar su producción. Sin embargo, Venables explica que en los países en desarrollo muchos de estos aspectos pueden cambiar, y detalla algunos de los factores que pueden provocar estos cambios: la inversión extranjera directa (que provee a los países con capital y tecnología), la adquisición de destrezas y

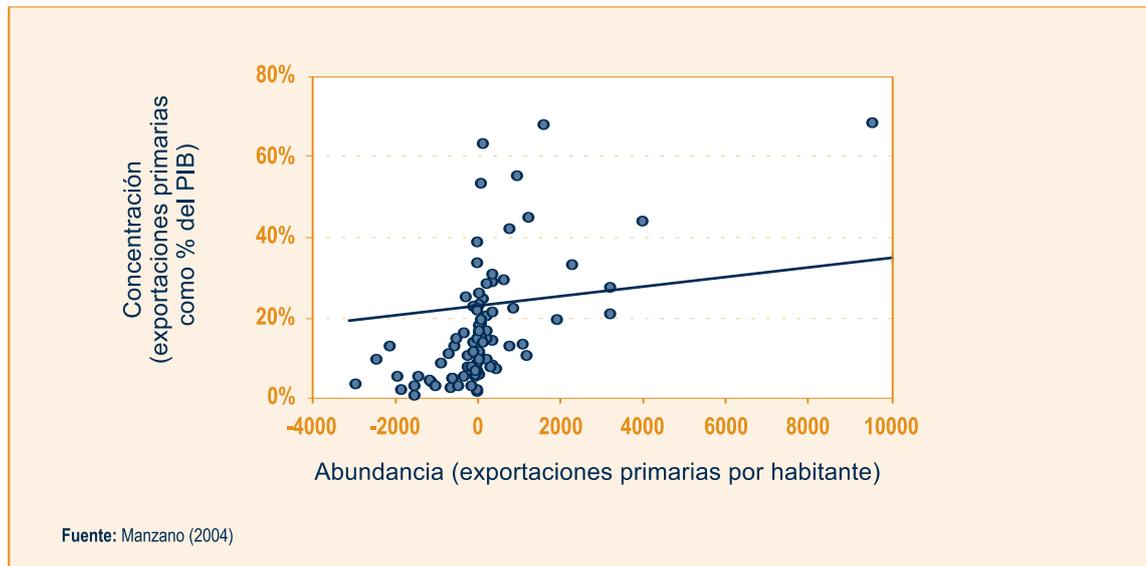
⁵ Uno de los primeros trabajos en esta área es Davis (1995), que encontró que los países con abundancia de recursos naturales tienen mejores indicadores de capital humano (en salud y educación) que países con niveles similares de ingreso *per cápita*, pero que no gozan de dicha abundancia. Posteriormente, Stijns (2001) muestra que los indicadores de capital humano están positivamente relacionados con la abundancia de recursos y las rentas minerales. El autor estudia la relación entre indicadores de capital humano y variables que miden la abundancia de recursos naturales, y las rentas provenientes de los mismos, y concluye que un dólar producto de un choque positivo en la renta *per cápita* de los recursos genera 5 centavos en gasto adicional de educación *per cápita*. Estos trabajos se complementan con Bravo Ortega y de Gregorio (2002), que encuentran que si repiten el trabajo de Sachs y Warner, pero añadiendo un término de interacción entre el capital humano y los recursos naturales, esta variable es positiva y significativa, porque el efecto negativo de los recursos naturales sobre el crecimiento disminuye y puede cambiar de signo, generando impactos positivos.

⁶ Manzano y Rigobón (2001) encuentran que el problema radica en que los países con exportaciones concentradas en recursos naturales tuvieron un acceso extremadamente favorable a los mercados financieros internacionales en los años setenta, cuando los precios de estos productos, en general, eran favorables; pero luego en la década de los años ochenta, cuando los precios cayeron, no pudieron acceder a los mismos, forzando importantes ajustes. Por tanto, el argumento es que el acceso a los mercados es desigual para estos países, por imperfecciones en los mercados financieros internacionales que prestan sobre la base del colateral implícito. De esta manera, cuando los países menos necesitan acceder a los mercados, tienen amplio acceso y, cuando necesitan acceder, no tienen posibilidades. Como consecuencia, la asignación de recursos de estas economías, en el contexto intertemporal, es ineficiente e implica un menor crecimiento.

⁷ Por otro lado, existen fundamentos teóricos que soportan el argumento de que la concentración puede ser negativa. Un trabajo reciente de Hausmann y Rigobón (2003) plantea que una economía que parta con cierto grado de concentración (bien sea por razones históricas o por algún descubrimiento reciente), que tenga alguna fricción financiera (como, por ejemplo, que la quiebra de una compañía sea costosa para el propietario, implicando un costo de salida, elemento que, como veremos en esta sección, es muy común en nuestros países) y que enfrente volatilidad de precios de su principal producto de exportación (bastante común con los productos exportados por la región, en especial, a partir de la década de los años setenta) termina especializándose erróneamente en bienes no transables. Esto se debe a la incertidumbre generada por la volatilidad de los términos de intercambio y, como consecuencia, del tipo de cambio real, que reducen la inversión en el sector transable.

Gráfico 3.1

Relación entre abundancia y concentración



capital humano por parte de la mano de obra, así como las externalidades espaciales (como efectos demostración, conocimiento técnico, *learning by doing*, etc.), que a través de las interrelaciones industriales pueden generar efectos acumulativos. Estas últimas son importantes porque distinguen la relevancia de los efectos de las aglomeraciones industriales de la importancia del crecimiento de la demanda de bienes industriales y de lo relativamente inmóvil de la mano de obra, de modo de generar incentivos al traslado de actividades industriales a lugares diferentes de los tradicionales. Adicionalmente, Venables discute los factores de políticas que podrían también generar o cambiar la percepción de las ventajas comparativas, a través de políticas sectoriales destinadas a solucionar fallas del mercado, inversión en infraestructura y la búsqueda de la integración regional.

Empíricamente, estas ideas sobre lo endógeno de las ventajas comparativas son exploradas por Lederman y Xu (2002). Estos autores estiman los elementos que determinan las ventajas comparativas y lo que provoca la intensidad comercial de un grupo de países, y encuentran que las dotaciones influyen en las ventajas comparativas. No obstante, existen otros elementos bajo el control de las sociedades, y por tanto de los hacedores de política, que varían según el tipo de dotación factorial, que pueden generar ventajas comparativas en bienes más allá de los productos primarios y similarmente pueden afectar la intensidad del comercio. Los factores que los autores encuentran significativos son: la estabilidad

macroeconómica, la infraestructura, el capital humano, el capital de conocimiento y las instituciones. Muchos de estos factores son los explicados por Venables (2002) y corroboran su importancia.

Por lo tanto, este análisis implica que plantearse el problema en términos de qué hacer con los recursos, o cómo aprovechar las rentas generadas por los mismos para “mitigar” sus efectos negativos, podría ser equivocado. La pregunta debería ser: ¿cuál es el camino a la diversificación? De hecho, esta interrogante es mucho más general y aplica a cualquier país, no sólo a los abundantes en recursos naturales. En la próxima sección, veremos algunos factores que han impedido dicha diversificación.

¿Por qué no se diversifican las economías de la región?

Para responder esta pregunta debe considerarse los factores descritos en la sección anterior que afectan la posibilidad de diversificación. Algunos de los factores mencionados se contemplan en otros capítulos del libro, bien sea porque terminan siendo condicionantes de cualquier estrategia que se adopte para retomar el crecimiento —como es el caso de la estabilidad macroeconómica y las instituciones—, o porque tienen un mayor impacto en otra de esas áreas de posible acción —como es el caso de la infraestructura y la mayor inserción. Sin embargo, existen otros factores que afectan el desarrollo de las distintas actividades económicas y, por lo tanto, el grado de diversificación. Estos factores

son el ambiente de negocios, la productividad laboral y la capacidad de innovación de la economía. En esta sección se analizarán los problemas que existen en la región en relación con estos temas.

Ambiente y regulación

Entre los principales factores que afectan la posibilidad de diversificación de una economía, se encuentra lo referente al ambiente de negocios y la regulación. Estos aspectos son importantes porque determinan la posibilidad de generación de nuevas empresas más productivas, así como la desaparición de aquellas que no lo son. En otras palabras, el ambiente de negocios y la regulación pueden afectar negativamente la asignación de recursos. En los países de la región, esto ocurre muchas veces por presencia de distorsiones que se originan en ciertas políticas públicas. Easterly (1993) identifica que políticas como aranceles, cuotas de importación, controles de precios y tasas de interés e impuestos discriminatorios, provocan alteraciones de los precios relativos y, por ende, la asignación de recursos. En particular, distorsiones en el precio de los insumos afectan significativamente al crecimiento, mientras que distorsiones en los precios finales no lo hacen⁸.

Sin embargo, más allá de los impuestos o políticas que distorsionan los precios relativos y afectan la asignación de recursos, otro tipo de regulaciones o distorsiones causadas por ineficiencia de los mercados puede generar una asignación ineficiente de recursos⁹. Ejemplo de esto son las restricciones al mercado laboral, que han sido ampliamente estudiadas, en particular en el contexto de los países desarrollados¹⁰. La evidencia sugiere que factores que

contribuyen a crear fricciones en el mercado laboral, como beneficios al desempleo excesivamente generosos, altos impuestos a la nómina y baja independencia para la fijación de salarios, entre otros, generan distorsiones a la hora de la contratación de empleados y, por lo tanto, aumentan el desempleo y provocan un desperdicio de recursos.

Para los países de la región, estudios recientes también encuentran fricciones de este tipo sobre el empleo, que incluso pueden llegar a ser mayores que aquellas registradas en países desarrollados¹¹. Esto se debe a importantes regulaciones y restricciones que impiden el funcionamiento eficiente del mercado laboral. Como se aprecia en el Cuadro 3.1 (ver pág. siguiente), tanto en lo referente a prácticas de contratación y despido, como a la flexibilidad de determinación del salario, la región es percibida relativamente peor que el promedio mundial, y muy por debajo de los países desarrollados o del Sudeste Asiático, impidiendo así una mejor asignación de recursos.

Sin embargo, las fricciones en el mercado laboral no son el único factor responsable en la ineficiente asignación de recursos. Por ejemplo, López-García (2002) encuentra que la diferencia entre las tasas de desempleo de Estados Unidos y Europa puede ser explicada por las cargas administrativas para la creación de nuevas empresas¹². Un resultado similar presentan Djankov *et al* (2001). Dichos autores encuentran que países con regulaciones que implican trámites más engorrosos tienen economías informales grandes, lo que implica una asignación ineficiente de recursos hacia el sector informal, que tiende a ser menos productivo que el sector formal. No sólo eso,

⁸ Similarmente, Desai, Foley y Hines (2002) analizan el efecto de controles de capital sobre la inversión extranjera directa y encuentran que estas restricciones disminuyen el tamaño de las multinacionales locales en alrededor de 20% y además distorsionan su asignación de recursos, financiamiento, transferencia de precios y política de dividendos. Las empresas tienden a sobreinvertir en activos físicos y subinvertir en activos financieros.

⁹ Para los países desarrollados, Davis y Henrekson (1995) estudian cómo regulaciones en el mercado de crédito, el sistema nacional de pensiones, leyes de seguridad laboral y de salario centralizados reforzaron el impacto distorsionador del sistema de impuestos y, por ende, afectaron la eficiente asignación de recursos, redujeron la productividad y retardaron la recuperación del crecimiento económico en Suecia.

¹⁰ Nickell (1997), Ridder y Van der Berg (2002) y Van den Berg (2003).

¹¹ Heckman y Pagés-Serra (2000, 2004) y Maloney y Núñez (2003).

¹² Ello, debido a que las diferencias de empleo se pueden explicar por las diferencias en el crecimiento de la productividad del sector manufacturero y de servicios y por instituciones adicionales a las fricciones del mercado laboral. La autora argumenta que la productividad del sector servicios creció mucho más rápidamente, lo que llevaba consigo un movimiento del empleo del sector de bienes al de servicios, pero que en algunos países (en particular, en Europa) existían instituciones y fricciones que no permitían que esta transición fuera llevada a cabo uniformemente, lo que resultaba entonces en mayores tasas de desempleo. De hecho, en un estudio para Italia, los costos para abrir una nueva empresa fueron los mayores responsables del crecimiento del desempleo, inclusive más que las protecciones legislativas al empleo.

Cuadro 3.1 Competitividad de las regulaciones laborales

	Prácticas de contratación y despido		Flexibilidad de la determinación del salario		Cooperación en las relaciones patrono-empleado	
	Índice (/7)*	Posición (/102)	Índice (/7)*	Posición (/102)	Índice (/7)*	Posición (/102)
Bolivia	3,05	64	5,72	20	3,85	80
Colombia	2,72	77	4,79	57	4,50	42
Ecuador	2,29	93	4,46	67	4,00	72
Perú	2,86	73	5,99	5	3,90	76
Venezuela	1,59	102	3,88	83	3,50	100
Promedio América Latina	2,92	67	4,90	53	4,20	57
Promedio Sudeste Asiático	4,24	22	5,24	41	4,80	29
Promedio OECD	3,42	50	4,20	75	5,07	20
Promedio mundial	3,48		4,79		4,45	

*Índice sobre 7 puntos, donde mayor significa mejor

Fuente: Foro Económico Mundial, Reporte Global de Competitividad 2003-2004

también encuentran efectos sobre las instituciones, porque mayores costos de entrada implican mayores niveles de corrupción que no se traducen en una mejor calidad de bienes públicos o privados.

Lo anterior es recogido por BID (2003) para la región. En el citado trabajo, se afirma que la evidencia sugiere que las empresas pasan por un proceso de ensayo y error durante sus vidas. Estadísticas para Chile y Colombia demuestran que empresas más jóvenes tienen niveles de entrada y salida más altos que empresas que han estado en operación más tiempo. Esto puede explicar por qué empresas maduras tienden a ser más productivas. Sin embargo, este proceso de ensayo y error es importante para el crecimiento. En países con barreras de entrada y salida bajas para las empresas, los empresarios lanzan gran cantidad de nuevos proyectos y mantienen aquellos que son exitosos. En países con altos costos de entrada y salida, los empresarios tienen incentivos limitados para experimentar y es posible que muchos buenos proyectos nunca se intenten. Para una muestra de países industrializados y en desarrollo, el estudio estima que el componente de entrada y salida de empresas es responsable de 20% a 40% del total del crecimiento de la productividad.

El Cuadro 3.2 muestra lo relativamente engorroso que resultan los trámites para establecer una empresa en la región. En él, se muestra el número de diligen-

cias necesarias para crear una empresa, además de la división de éstas según el tipo de regulación. Además, se muestra el número de días necesarios para cumplir esos trámites y sus costos, que comprenden tanto los pagos necesarios para realizar dichos trámites como el costo implícito del tiempo empleado. Para cada una de estas variables, también se muestra la posición relativa del país en una comparación internacional. Se aprecia que establecer una empresa en la región es relativamente oneroso como porcentaje del PIB *per cápita* (ver columna de costo). Específicamente, el número de días para crear una empresa es casi el doble que en países desarrollados y ligeramente superior al del Sudeste Asiático.

Productividad laboral

Cuando se observa la evolución de la productividad laboral del América Latina (Gráficos 3.2 y 3.3) se nota que si bien no se registró, en general, una caída persistente durante las cuatro décadas pasadas, se aprecia una disminución respecto a la de los Estados Unidos entre 1960 y 2000. Así mismo, al evaluar el caso de los países del Este Asiático, se observa un aumento persistente de los niveles absoluto y relativo de productividad laboral. De este análisis, surge la pregunta: ¿qué factores explican el pobre desempeño de la productividad laboral en la región?

Una variable fundamental para entender el desempeño de la mano de obra es la educación. La educación tiene un rol dual en el crecimiento, como factor

Cuadro 3.2 Impacto de los trámites para establecer una empresa

	Número de diligencias ^a	Puesto (/84)	Sanidad e higiene	Ambiente	Impuestos	Trabajo	Screening	Tiempo ^b	Puesto (/84)	Costo ^c	Puesto (/84)	Costo+ Tiempo ^d	Puesto (/84)
Bolivia	20	83	0	1	2	7	10	88	77	2,66	81	3,01	81
Colombia	18	80	2	0	4	5	7	48	51	0,15	29	0,34	31
Ecuador	16	74	2	0	2	4	8	72	71	0,62	72	0,91	71
Perú	8	22	0	0	2	2	4	83	76	0,20	44	0,53	58
Venezuela	14	65	1	1	3	3	6	104	81	0,11	18	0,52	57
Promedio América Latina	13	56	1,0	0,0	3,0	4,0	6,0	58	53	0,50	47	0,74	51
Promedio Sudeste Asiático	11	41	0,0	0,1	2,0	2,0	6,0	57	45	0,36	40	0,52	36
Promedio OECD	7	21	0,0	0,1	2,0	1,0	4,0	21	19	0,08	16	0,17	15
Promedio mundial^e	11		0,4	0,1	2,0	2,0	6,0	51		0,50		0,70	

a Número total de procedimientos o diligencias necesarias para la creación de una nueva empresa. Este número luego se divide en cinco categorías: salud y sanidad, ambiente, impuestos, trabajo y *screening*.

b Indica el tiempo necesario para cumplir los requisitos gubernamentales para establecer una empresa

c Costo directo (como fracción del PIB *per cápita* en 1999) asociado con cumplir los requisitos gubernamentales

d Costo directo más el valor monetizado del tiempo del nuevo empresario (como fracción del PIB *per cápita* en 1999)

e El número total de países en la muestra es de 84

Fuente: Djankov, La Porta, López Silanes y Shleifer (2001)

Gráficos 3.2 y 3.3: Evolución de la productividad laboral

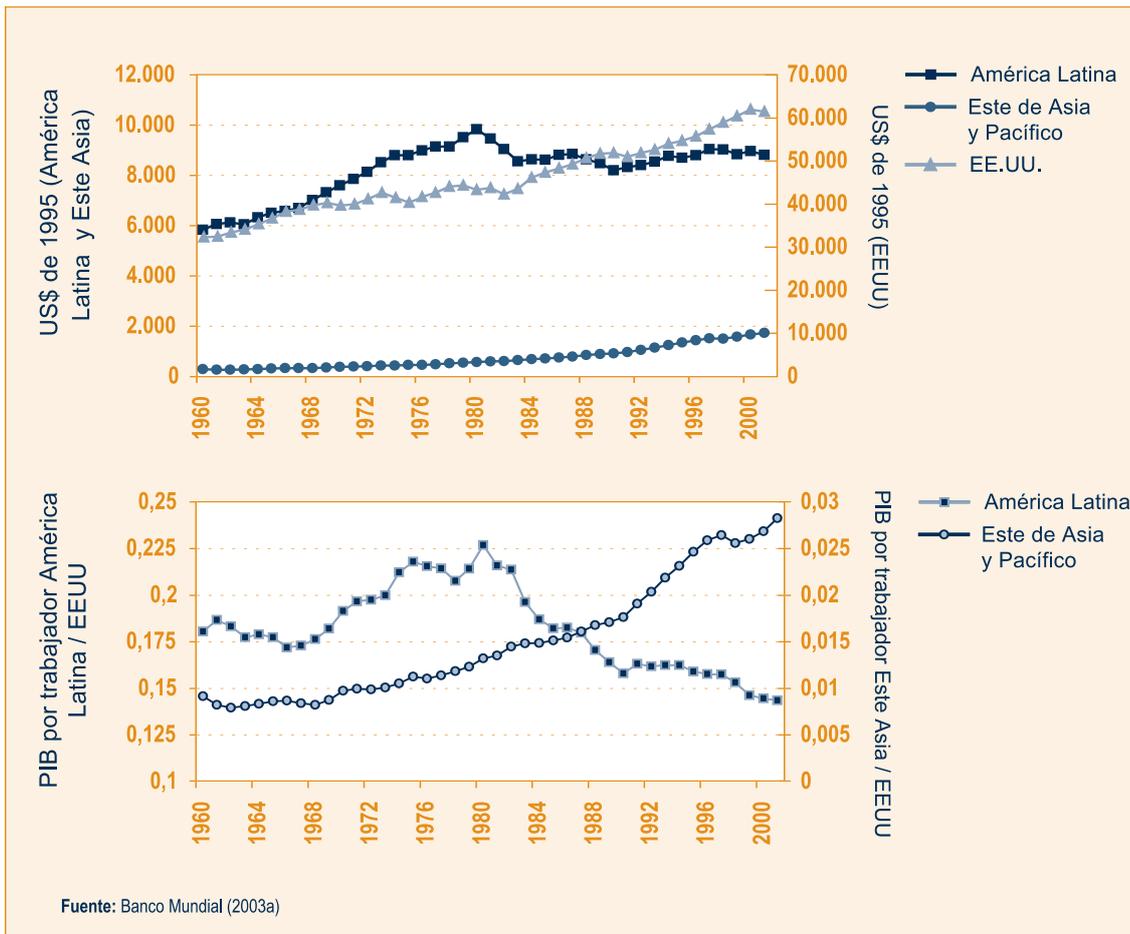


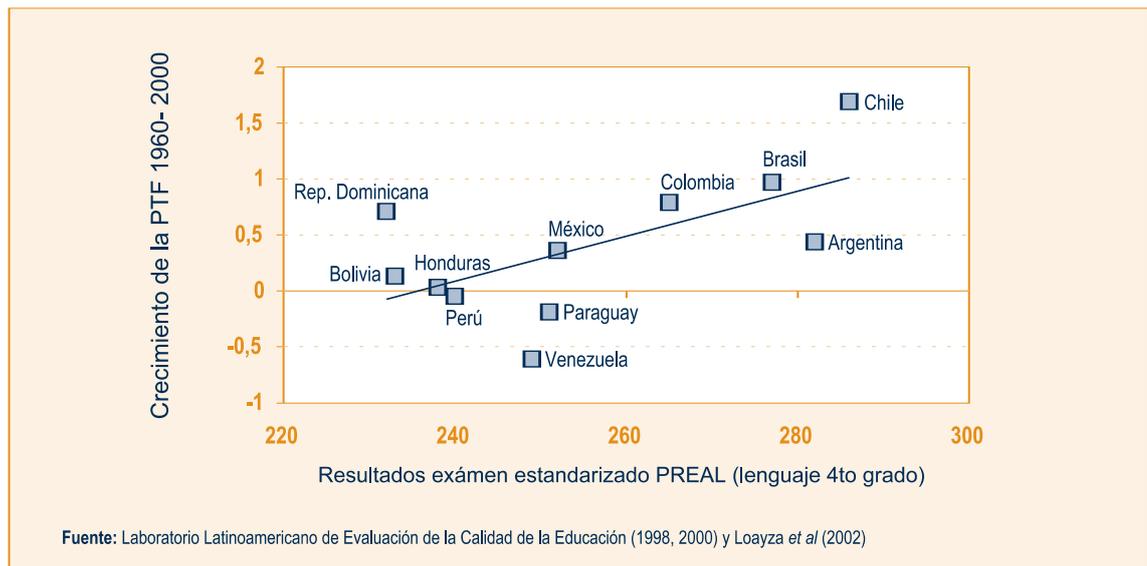
Gráfico 3.2

PIB por trabajador

Gráfico 3.3

PIB por trabajador como proporción del de EE.UU.

Gráfico 3.4
Resultados
en lenguaje
4to grado y PTF



de producción y como elemento que facilita la difusión de la tecnología. En el primero, el beneficio de un aumento en el nivel de educación es su producto marginal. En el segundo, ya que el nivel de educación afecta la tasa de crecimiento de la Productividad Total de los Factores (PTF) y la difusión de tecnología, su beneficio se medirá en términos de su impacto en los niveles de producción en el futuro¹³.

En los últimos años, América Latina ha logrado mejorar algunos de sus indicadores educativos. De acuerdo con el Banco Mundial¹⁴ y con data compilada por Barro y Lee (1997 y 2001), el porcentaje de la población sin educación se ha reducido, la matrícula escolar ha crecido y los años de escolaridad han aumentado. Entonces, ¿qué ha pasado con estas mejoras en la cobertura educativa de la región en tanto no se han traducido en un mayor crecimiento económico?

Argumentamos que existen dos factores que pueden responder esta pregunta. Por un lado, las mejoras experimentadas por la región han sido insuficientes si se comparan con los logros alcanzados por otras regiones y países con los cuales la región tiene que

competir en los mercados internacionales. Por otro lado, la calidad de la educación ha sido relativamente baja. De hecho, para el caso de la región en particular, dicha relación positiva entre una mayor y mejor educación y la PTF se encuentra presente, como puede verse en los Gráficos 3.4 y 3.5¹⁵.

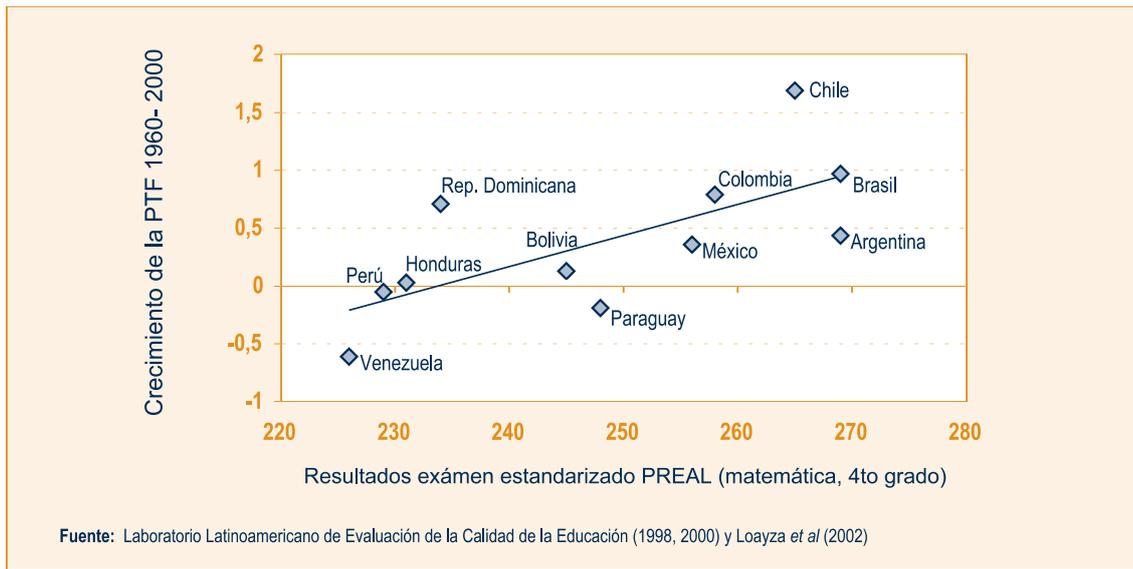
Sin embargo, aun resolviendo los problemas en la cobertura y calidad de la educación, se puede observar que aunque en la región la relación entre una mayor educación y aumentos en la remuneración se mantiene, como se aprecia en el Cuadro 3.3, las tasas nacionales de desempleo desagregadas por nivel educativo muestran que no necesariamente un mayor nivel educativo implica una menor tasa de desempleo. En particular, como se aprecia en el Cuadro 3.4 (ver pág. 96), en muchos países los trabajadores con alguna educación secundaria o este nivel completo tienen una mayor tasa de desempleo que los trabajadores sin educación o con educación primaria¹⁶. Es cierto también, que los que tienen educación terciaria en promedio presentan una menor tasa de desempleo, pero este grupo es, comparándolo con los otros grupos, más pequeño, por lo que claramente el fenómeno explicado anteriormente genera pocos

¹³ Benhabib y Spiegel (1994).

¹⁴ Banco Mundial (2000).

¹⁵ Dado que estos temas tienen repercusiones que impactan también en la estrategia de inclusión social, serán tratados a fondo en el Capítulo 4 de este libro.

¹⁶ Carlson (2002) apunta que este tipo de resultado no es un fenómeno aislado ni reciente. Basado sobre cifras de investigaciones de la OECD para 1996, indica que la mitad de las tasas de desempleo desagregadas disponibles, para un grupo de tres países latinoamericanos, suben junto con el logro educativo.



Cuadro 3.3 Retornos mincerianos a la educación en porcentaje

Muestra: hombres y mujeres de 15 a 64 años

País	Año	Secundaria ^a	Terciaria ^b
Argentina	1992	9,7	12,7
	2001	9,1	18,0
Bolivia	1990	6,3	nr
	1999	6,4	16,1
Brasil	1990	18,9	22,9
	2001	13,8	25,7
Chile	1990	13,0	19,8
	2000	10,9	23,5
Colombia	1990	8,1	21,1
	1999	8,1	20,9
Ecuador	1995	7,8	14,9
	1998	12,5	nr
México	1990	8,1	14,0
	2001	6,6	17,9
Perú	1991	8,3	11,0
	2000	6,9	17,2
Venezuela	1993	8,5	16,3
	1999	7,4	17,6

a Retorno por año de educación respecto a primaria asumiendo secundaria completa

b Retorno por año de educación respecto a secundaria asumiendo terciaria completa

nr: no reportado

Fuente: BID (2004)

incentivos para la permanencia en el sistema educativo hasta ese nivel. Por lo tanto, no parece que la menor productividad laboral viniera exclusivamente de un menor nivel educativo de la mano de obra.

Lo que refleja esta información es que en la región existe una desconexión entre el aparato productivo y el sistema educativo. Éste es un problema importante que necesita ser atacado, ya que la educación debe estar acorde con la estrategia de inserción. Como afirman Meller y Rappoport (2003), en un mundo globalizado en el que todo se moviliza menos la mano de obra, las ventajas comparativas dependen de la composición de la fuerza de trabajo en los distintos países. De manera similar, Carlson (2002) reconoce el hecho de que la globalización agrega complicaciones al funcionamiento de los mercados laborales en los países de la región, imponiendo ciertas dinámicas a las capacidades de los países para poder generar empleos.

La globalización no sólo le impone a la región la necesidad de tener un mejor conocimiento de las tendencias de producción y consumo de los mercados internacionales, sino también implica anticipar la demanda de trabajadores que generarán los sectores productivos de mayor dinamismo en dichos mercados. En esta sección, veremos dos de los problemas que tiene que enfrentar la región si

Cuadro 3.4 Tasa de desempleo por nivel de educación (%)

País	Año	Muestra: hombres y mujeres de 15 a 64 años					
		Sin escolaridad	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Cualquier terciaria
Argentina	2001	17,9	22,9	20,4	22,2	19,2	11,4
Bolivia	1999	nr	3,9	3,2	11,5	8,8	5,2
Brasil	1999	9,8	10,9	9,4	15,9	11,3	6,0
Chile	2000	nr	13,7	12,1	13,1	11,1	6,4
Colombia	1999	12,6	16,4	15,9	23,7	23,2	15,1
Ecuador	1998	5,4	4,1	4,2	5,5	7,0	3,6
México	2001	0,7	0,7	1,1	1,6	1,6	1,7
Perú	2000	5,7	4,8	5,0	5,6	8,6	7,4
Venezuela	1999	nd	nd	nd	nd	nd	nd

nd: no disponible en la base de datos

nr: no reportado

Fuente: BID (2004)

quiere asumir la opción de agregar valor a las exportaciones. En primer lugar, es de esperarse que se genere un sesgo en la demanda de trabajo hacia trabajadores con educación terciaria y, en este sentido, la situación de la región indica ciertas deficiencias. En segundo lugar, en el corto plazo, es importante la capacitación que las empresas le dan a sus empleados. En esta área también existen importantes retos que la región debe enfrentar.

Demanda de trabajo hacia trabajadores con educación terciaria

La mayor integración comercial global puede explicar el fuerte sesgo experimentado en la demanda hacia trabajadores calificados. La liberalización del comercio en un país generalmente tiene dos efectos: por un lado, el cambio en los precios relativos de los bienes producidos en diferentes sectores, lo cual implica una sustitución entre sectores de trabajo calificado y no calificado; por otro, la facilitación de la transmisión de tecnología entre países, generando un sesgo hacia la demanda por trabajo calificado dentro de cada sector. De Ferranti *et al* (2002) examinan la descomposición de los cambios en el salario agregado dentro de las industrias y entre industrias, y

muestran evidencia que favorece la existencia de un sesgo por trabajo calificado para los países de América Latina. Similarmente, se ha encontrado que un aumento de un uno por ciento en las importaciones se asocia con un aumento de 2,4% en la demanda relativa por trabajadores con educación superior, mientras que un aumento de un uno por ciento en la inversión extranjera directa (IED) está asociado con un incremento de 2% en la demanda relativa por trabajadores con educación superior¹⁷.

Por otro lado, hemos argumentado, y trataremos en detalle más adelante, que la diversificación de la oferta exportable necesita de una estrategia de innovación, y de generación de ideas. Las ideas no se reproducen por sí solas, ya que requieren del impulso de investigadores altamente calificados. Por lo tanto, cuanto más calificada sea la fuerza de trabajo, ésta será capaz de absorber mejor, implementar y adaptarse a las ideas que emanen de los investigadores¹⁸. No sólo eso, si se parte de la idea de que las nuevas tecnologías no son complementarias a la naturaleza de las habilidades *per sé* sino al diseño de las mismas, la dirección de los cambios tecnológicos será endógena¹⁹. De esta forma, se

¹⁷ Sánchez-Páramo y Schady (2002).

¹⁸ Nelson y Phelps (1966), autores pioneros en este tema, indican que las nuevas tecnologías necesitan trabajadores más calificados que las viejas tecnologías, ya que tienden a requerir trabajadores más educados en su instalación, mantenimiento e implementación. Más recientemente, Bils y Klenow (2000) exploran las complementariedades entre habilidades y tecnología, y su principal argumento es que un mayor nivel inicial de inscripciones escolares puede estar asociado a un crecimiento más rápido porque el crecimiento del capital humano facilita la adopción de tecnología. En este sentido, los autores estiman una elasticidad de la tecnología respecto del *stock* de capital humano igual a 0,77. Sin embargo, reconocen la posibilidad de que el coeficiente tenga un sesgo hacia arriba, debido a países donde políticas gubernamentales que favorecen las inversiones de todo tipo generan una coincidencia entre elevado capital humano y un alto nivel de tecnología.

genera un círculo virtuoso, en el cual una mayor acumulación de personas graduadas con educación superior aumenta las tecnologías que les son complementarias y, por ende, estimula un mayor crecimiento económico. Así mismo, requiere un mayor tamaño de mercado para diferentes tipos de invenciones y alimenta una mayor demanda de mano de obra calificada²⁰. Lo anterior se conoce como las complementariedades entre educación y tecnología.

En este contexto, la política comercial y la IED influyen dichas complementariedades, dado que ambos canales de integración funcionan como vehículos para la transferencia tecnológica y que el nivel de educación de la fuerza laboral provee la capacidad de absorción a los países que reciben esas transferencias de tecnología²¹. Esto también aplica al sector de servicios, que ha sido uno de los componentes más dinámicos de la IED en los últimos años. Los países en desarrollo, cada vez más, consideran la IED en servicios como un canal particularmente eficaz para transferir conocimientos tecnológicos y administrativos²². Por otra parte, los avances en tecnología de la información hacen más atractivo para las empresas de servicios operar en el exterior²³.

Braga (1996) estima que entre 1 y 5% del empleo en el sector servicios en los países industrializados podría ser transferido a los países en desarrollo.

Aun así, el efecto en términos de pérdida de empleo para los países industrializados no sería significativo. En cambio, sí sería destacable el impacto positivo para los países en desarrollo²⁴, no sólo en términos de empleo, sino también de potenciales exportaciones. El autor destaca la importancia de un sistema moderno de telecomunicaciones y de una fuerza laboral de alto nivel para explotar el potencial de los sectores de servicios a larga distancia.

Por estas razones, la región debe coordinar su política educativa con los requerimientos que al respecto puedan tener los inversionistas extranjeros, ya que no sólo aumentará el atractivo para ellos, sino también la capacidad de absorción de las nuevas tecnologías que dichas inversiones conducen a los países receptores. De Ferranti *et al* (2002) encuentran evidencia según la cual, para los países latinoamericanos, por cada año adicional de escolaridad en 1985 los países recibieron casi medio punto porcentual más de IED (como fracción del PIB) en el período 1985-1998.

Por otro lado, al analizar las complementariedades entre educación y tecnología es importante reconocer cuáles tecnologías complementan a los trabajadores calificados. En este sentido, se debe indicar que una de las tecnologías consideradas más

¹⁹ En esta dirección, Acemoglu (2000) señala que el impacto de un aumento en la oferta de habilidades sobre la prima por habilidades es determinado por dos fuerzas que compiten entre sí: primero, el convencional efecto sustitución, que hace que la economía se mueva a través de una curva de demanda relativa con pendiente negativa; segundo, el efecto tecnológico directo, que desplaza la curva de demanda relativa por habilidades, dado que el aumento en la oferta induce un rápido aumento en el nivel de adopción de tecnologías que son complementarias a las habilidades. Cuando el efecto directo de la tecnología domina, ante un aumento en la oferta de personas graduadas de educación superior, se induce un período de ajuste donde la oferta de habilidades y tecnologías complementarias a las habilidades aumentan de forma conjunta.

²⁰ Dicho mercado puede ser ampliado mediante una mayor y mejor inserción de las economías de la región en la economía mundial.

²¹ Coe y Helpman (1995) consiguen que los gastos en Investigación y Desarrollo (I&D) del exterior benefician la productividad doméstica, por la transferencia de conocimiento o *know-how* tecnológico a través del intercambio comercial. Por su parte, Coe, Helpman y Hoffmaister (1997) encuentran que los países desarrollados se benefician más de los efectos de derrame o *spillovers* en I&D extranjero cuanto más abierto sea al comercio y más preparada sea su fuerza laboral. Schiff y Wang (2002) demuestran para el caso de países latinoamericanos, que el comercio con países desarrollados tiene un gran impacto sobre la productividad total de los factores, cuando se da en sectores intensivos en I&D del país exportador y cuando el nivel de capital humano en el país que recibe es elevado. Finalmente, Xu (2000) y Borensztein *et al* (1998) consiguen fuertes complementariedades entre la IED y el capital humano en sus efectos sobre la tasa de crecimiento del ingreso, ya que la IED incrementa la productividad en el país receptor siempre que se trate de un país con un mínimo nivel necesario de escolaridad para poder absorber las transferencias de tecnología.

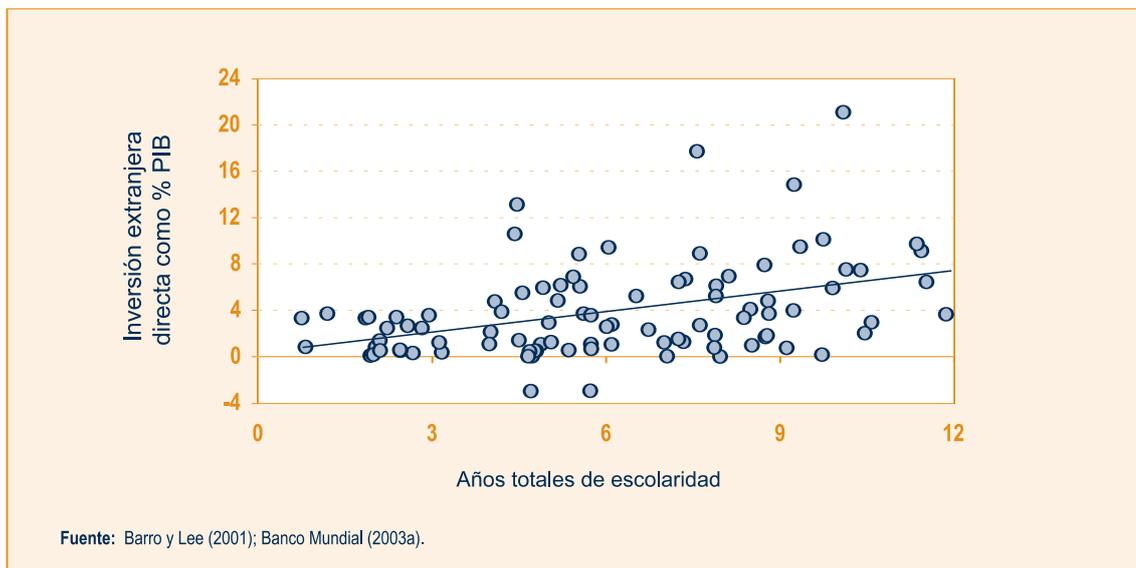
²² Desde el punto de vista de los países en desarrollo, la internacionalización de los servicios tiene dos grandes ventajas. Por un lado, permite acceder a servicios eficientes y avanzados ofrecidos por las empresas extranjeras, situación que a su vez hace posible mejorar el nivel de competitividad de las demás industrias del país. Estos servicios pueden ser ofrecidos mediante el establecimiento de una empresa en el país anfitrión o a través de servicios a larga distancia, por ejemplo, en campos como contabilidad, consultoría o seguros. Por el otro, abre una nueva esfera de oportunidades de negocios. Ejemplos exitosos incluyen el sector del software en India o los servicios de transcripción de información *offshore data entry* en el Caribe.

²³ Braga (1996).

²⁴ En el caso de América Latina, el crecimiento del empleo durante los últimos 30 años ha estado fuertemente sesgado hacia el sector. Éste ha proporcionado el 95% de la creación neta de empleos en la región (Reinhardt y Peres 2000).

Gráfico 3.6

Relación entre los flujos de inversión extranjera directa y años de escolaridad, 2000



complementarias a los trabajadores educados *versus* los no educados es la concerniente a las computadoras. Katz y Krueger (1997) muestran que en 1993 sólo 34,6% de los bachilleres graduados utilizaba computadoras, frente a 70,2% para los graduados en educación superior. Además, Krueger (1993) demuestra que, controlando por educación, trabajadores que utilizan computadoras obtienen una prima en su salario, lo que sugiere que son más calificados.

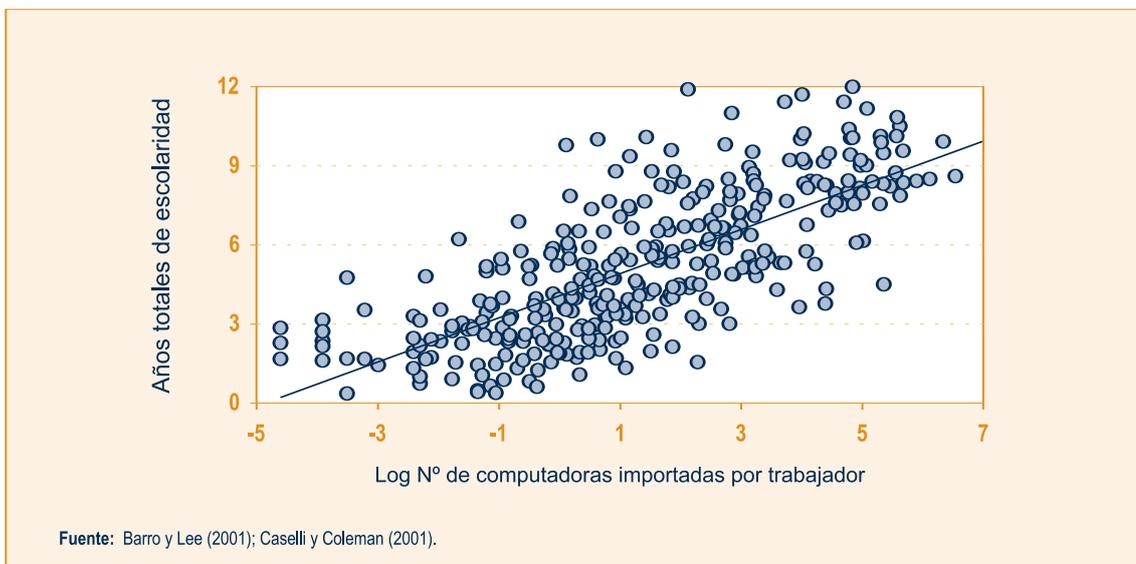
Sobre este tema, Caselli y Coleman (2001) argumentan que un elevado uso de computadoras está asociado a un alto nivel de capital humano y a una mayor apertura comercial en cuanto a manufactu-

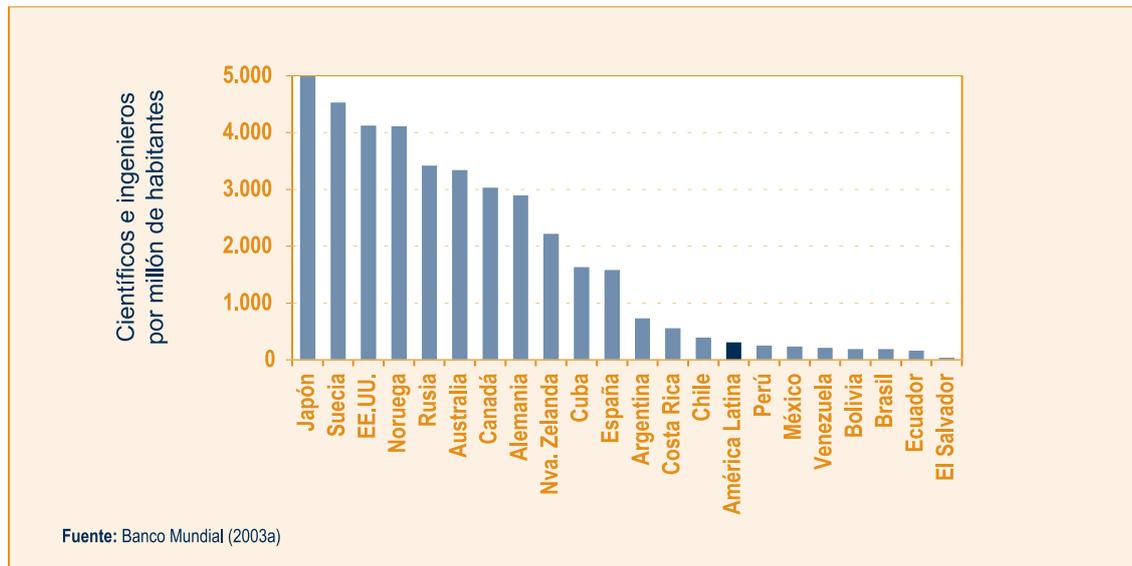
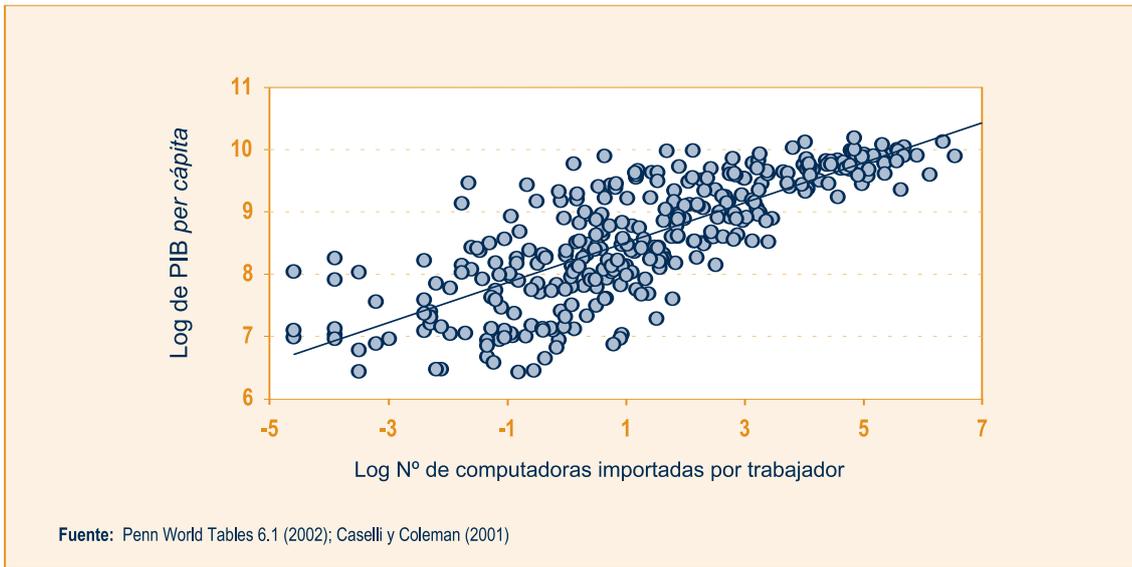
ras. Los autores basan su argumentación sobre el hecho de que el uso de computadoras puede ser interpretado como una *proxy* del grado de adopción de alta tecnología que tienen los países, adquirida a través del comercio. Estos autores interpretan sus resultados como evidencia de que recientes cambios tecnológicos han sido basados sobre habilidades, y de que aquellos países que importan de países de la OECD se benefician por las transferencias de conocimiento, especialmente en el sector de manufacturas.

Se ha venido observando que la relación entre el crecimiento y la educación varía como resultado de los diferentes niveles de desarrollo económico. El

Gráfico 3.7

Relación entre el Nº de computadoras importadas por trabajador y años de escolaridad





rol de la educación primaria y secundaria parece ser más importante en los países menos desarrollados, mientras el crecimiento en las economías de la OECD depende mayormente de la educación superior. Esto es el reflejo de la complementariedad entre la educación superior y la mayor tecnología que es desarrollada por los países de la OECD, así como su mayor inversión en capital físico en comparación con los menos desarrollados. Por lo tanto, la región no sólo debe estimular la educación primaria y secundaria, sino que también debe explotar los posibles efectos positivos de una mayor educación superior de la fuerza laboral. Ésta, al ser

complementada con mayores niveles de inversión en capital físico, permitirá un mayor aprovechamiento de las complementariedades entre la educación, las mejoras tecnológicas y sus efectos positivos sobre el crecimiento²⁵.

En este marco, cabe destacar que la región experimenta un déficit significativo, el cual se refleja en un muy bajo número de ingenieros y científicos dedicados a la investigación y desarrollo, como se aprecia en el Gráfico 3.9. Ello demuestra la debilidad de los sistemas de educación de los países de la región para generar los aumentos necesarios en las

²⁵ Petrakis y Stamatakis (2002).

Cuadro 3.5 Computadores personales por cada 1.000 trabajadores¹

	1991	2001
América Latina	18,0	136,8
Argentina	23,3	222,4
Bolivia	5,6	50,2
Brasil	9,9	258,4
Chile	8,5	19,3
Colombia	21,6*	95,6
Ecuador	5,4	58,9
México	27,5	165,4
Perú	41,7**	125,0
Trinidad y Tobago	10,6	153,3
Uruguay	48,9**	239,2
Venezuela	33,6	127,8
Este de Asia	59,3	328,7
Corea	97,5	499,5
Hong Kong	117,0	730,9
Filipinas	10,3	51,2
Indonesia	3,2	22,5
Malasia	31,9	301,5
Singapur	145,8	1028,0
Tailandia	7,4	45,7
Europa del Este y Centro de Asia	11,9	104,5
Países Industrializados	258,7	847,1

¹ Los valores fueron obtenidos dividiendo la cantidad de computadores personales entre la fuerza laboral de cada país y luego multiplicado por 1000.

* Dato para 1992

** Dato para 1995

Fuente: Banco Mundial (2003a)

capacidades productivas que se requiere. Además, se traduce en la baja adopción de tecnologías. Como se muestra en el Cuadro 3.5, la brecha de adopción de computadoras se ha ampliado comparado con los países del Este Asiático. Por ello, si los países de la región desean competir exitosamente en la economía global, las universidades deben producir un mayor número de científicos e ingenieros capacitados, en particular en aquellas ramas que según las modalidades actuales de especialización de la producción vayan apareciendo. Además, se debe estimular la adquisición de las capacidades que faciliten el uso de las tecnologías.

Las empresas y su inversión en capital humano

Las habilidades que requieren los trabajadores involucran un aprendizaje continuo que los prepare para exigencias laborales más elevadas. La eviden-

cia empírica disponible para las economías latinoamericanas sugiere que el porcentaje de empresas que capacita a sus trabajadores no es muy diferente del de EE.UU. o Canadá²⁶. Tres de cada cuatro firmas en la región entrenan a sus trabajadores, decisión que generalmente depende de la naturaleza de la empresa, al igual que en el caso de los países desarrollados²⁷.

Así mismo, las empresas que han introducido recientemente alguna innovación en sus procesos de producción o administración son 30% más propensas a proveer entrenamiento que aquellas que no han innovado. En este contexto, las firmas en el sector servicios son 5% más propensas a capacitar, las firmas pequeñas son 25% menos proclives a hacerlo, las firmas extranjeras son ligeramente más inclinadas a ofrecer programas de capacitación, y, por último, las empresas familiares son menos propensas. En términos de las características de los trabajadores, aquellos más educados y preparados son los que están más sujetos a un mayor y más prolongado nivel de capacitación²⁸.

La capacitación de los trabajadores es distinta de otras formas de inversión en educación de la fuerza laboral, porque tanto las firmas como los trabajadores deben tomar decisiones de inversión simultáneamente, con un conjunto de preferencias, horizontes de tiempo e información diferente. Por lo general, los procesos de capacitación, que permiten mejorar las capacidades y por ende la productividad de los trabajadores, son financiados tanto por los empleadores como los empleados. La distribución de los costos en muchos casos depende de la estructura de los mercados laborales y del tipo de capacitación que se ofrezca.

En la presencia de mercados laborales no competitivos, donde existen costos de búsqueda y emparejamiento (*matching*), se generan rentas que afectan el diseño y el financiamiento del sistema de capacitación. Por ejemplo, los trabajadores pueden escoger recibir capacitación sin maximizar el beneficio de buscar otro trabajo cuando la búsqueda de éste es difícil y costosa²⁹.

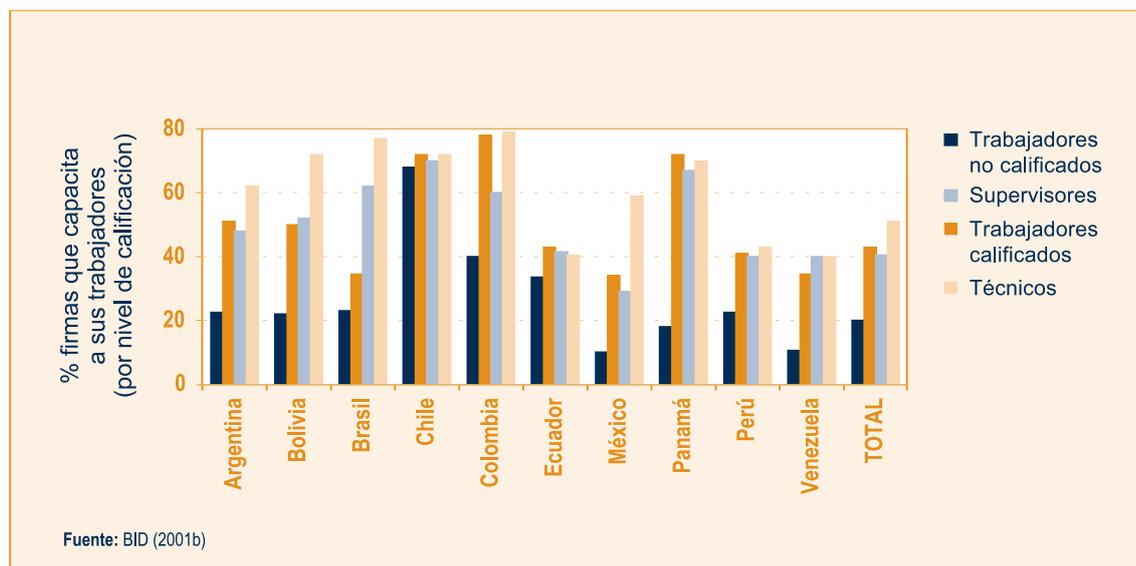
²⁶ BID (2001a).

²⁷ Bishop (1991).

²⁸ BID (2001a).

²⁹ BID (2001b).

Gráfico 3.10
Probabilidad de recibir capacitación



Por otro lado, los salarios mínimos y las actividades sindicales, al elevar el valor mínimo dentro de la estructura de salarios y reducir el diferencial entre el mayor y menor salario, crean rentas que tienen que ser negociadas entre los trabajadores y las firmas. El impacto de estas características sobre el mercado laboral es que el entrenamiento incrementa los salarios, pero en una menor proporción que lo que aumenta la productividad. Bajo estas condiciones, las empresas invertirán en el entrenamiento de sus trabajadores, tanto en habilidades básicas como específicas, porque pueden recuperar los costos de entrenamiento al pagarle a sus trabajadores salarios que están por debajo del (incrementado) producto marginal del trabajo³⁰.

El hecho de que las empresas y los trabajadores actúen en mercados no competitivos y en presencia de externalidades, implica que las firmas generalmente proveerán un bajo nivel de entrenamiento y una mezcla de habilidades diferente del nivel socialmente óptimo. Adicionalmente, como el entrenamiento es una inversión de largo plazo, las firmas que dependen de flujos financieros de corto plazo son menos propensas al desarrollo de programas de entrenamiento que provean a sus empleados de habilidades de alta calidad.

Por otro lado, es importante señalar la interdependencia que existe entre el desempeño del sistema de capacitación y el del sistema educativo. Si el sistema educativo falla, es imposible que el sistema de entrenamiento produzca por sí solo la cantidad y calidad de las habilidades necesarias en las firmas para ser competitivas en la economía mundial³¹. Este tipo de consideraciones se desprende de algunas investigaciones que indican que los trabajadores con bajo nivel de conocimientos no se benefician de la participación en los programas de entrenamiento, lo cual hace que los recursos invertidos en esos programas no sean ni efectivos ni costo-eficientes³².

En una serie de estudios presentados por el BID para evaluar el impacto de los programas de entrenamiento en la región, se obtienen resultados consistentes con las evaluaciones de programas de capacitación en los países desarrollados, donde la probabilidad de ser capacitado crece con el nivel de educación. Aun así, los sistemas de capacitación necesitan ser modernizados. A principios de los noventa, en muchos países latinoamericanos se discutió sobre la caducidad del modelo tradicional de entrenamiento, el cual generalmente presentaba deficiencias en el esquema de incentivos y una inadecuada adaptación de programas de entrenamiento a

³⁰ Acemoglu y Pischke (1999).

³¹ BID (2001b).

³² Ver Heckman, LeLond y Smith (1999).

las exigencias de los mercados internacionales. De hecho, en los países en los que se han implementado nuevas modalidades de capacitación se experimentó un impacto positivo, ya que éstos generalmente incrementan los salarios en alrededor de 10% *versus* el nivel previo al entrenamiento³³.

Sin embargo, éste no ha sido el caso más frecuente. En general, se ha observado que la apertura comercial llevada a cabo conjuntamente con el proceso de reformas económicas afectó considerablemente al sector manufacturero. Por contraste, lo anterior acelera el crecimiento del sector servicios, haciéndolo más moderno y sofisticado³⁴. No obstante, los sistemas de entrenamiento, que mayormente estaban orientados hacia el sector manufacturero, no se adaptaron al mismo ritmo, dejando sin capacitación a los trabajadores que pasaron a estar empleados intensivamente en el sector servicios, por lo que se hace importante adecuar estos sistemas a los nuevos requerimientos planteados³⁵.

Innovación y tecnología

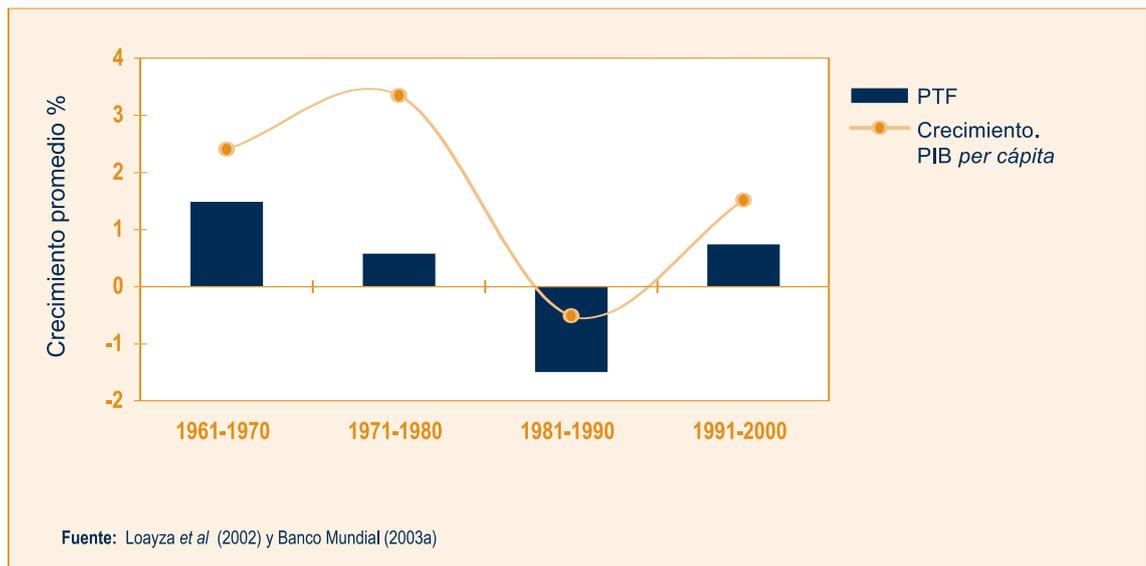
Un elemento clave en el aumento del valor agregado de la inserción es el incremento de la PTF, es

decir, que dados los factores que se emplean en determinado sector, pueda crecer la producción sin aumentar la cantidad de trabajo y capital empleados. Esto genera dividendos en dos frentes. Por un lado, aumentan los beneficios que se distribuyen entre los factores. Por otro, se hace más rentable dicho sector y crece la inversión y contratación de trabajadores en el mismo.

Como se aprecia en el Gráfico 3.11, después de experimentar una expansión relativamente alta en la década de los sesenta, la productividad ha registrado una desaceleración, llegando a ser negativa en la llamada década “perdida” de los ochenta. Posteriormente se ha venido recuperando, gracias a las reformas iniciadas en los años noventa. Sin embargo, la tasa de crecimiento de la misma no ha sido similar a la del mejor período.

No obstante, las experiencias por país varían. En el Gráfico 3.12, se aprecia la evolución de la PTF para los países de la región en el período 1991-2000. Vemos que hay países como Argentina, Chile, República Dominicana y Costa Rica con un crecimiento promedio anual de productividad de 2% o

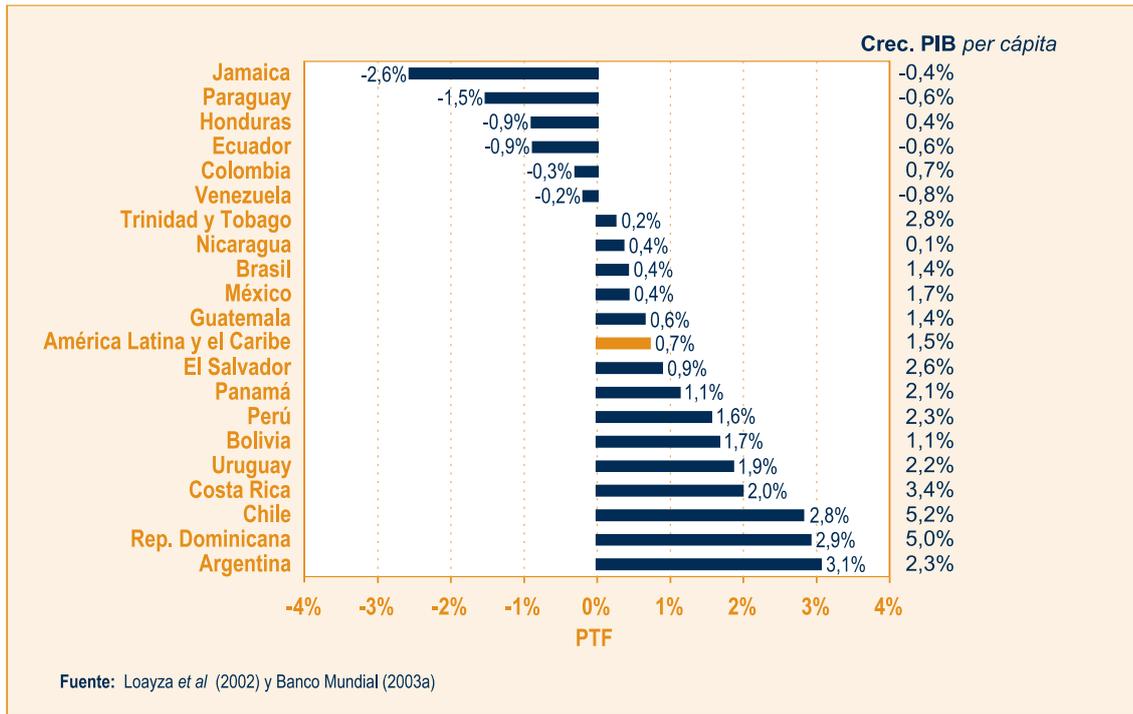
Gráfico 3.11
Crecimiento promedio de la PTF y del PIB per cápita en América Latina



³³ En particular, los trabajos reseñados en BID (2002) estudian a Argentina y México.

³⁴ Tokman y Martínez (1999).

³⁵ Adicionalmente, no podemos dejar de lado que, a parte de su función de adecuar la mano de obra a las necesidades de las empresas, estos sistemas tienen un importante impacto social. Los estudios contenidos en BID (2001) muestran que las mujeres jóvenes y adultas reciben el mayor beneficio de estos programas, en términos de salarios posteriores al entrenamiento. Aún así, también hay evidencia de que algunos programas de capacitación tienen un impacto negativo sobre los salarios, y de que el impacto positivo sobre las tasas de ubicación de los trabajadores es bajo y varía considerablemente entre grupos demográficos, teniendo el mayor impacto sobre los varones jóvenes (BID, 2001).



más. Por otro lado, Colombia, Venezuela, Ecuador, Honduras, Panamá y Jamaica experimentaron caídas en la productividad.

Aunque la productividad es explicada por varios componentes, como por ejemplo un mejor uso de los factores de producción de forma que no sean utilizados en sectores de baja productividad o la adecuación de la mano de obra a las necesidades de los sectores productivos, el factor que en el largo plazo tiene mayor peso es la innovación. En esta sección, estudiaremos el proceso de innovación en sí, haciendo énfasis en que el mismo no se limita a cambios tecnológicos sino que también puede implicar mejoras de procesos, organizaciones, etc. Además, cabe resaltar el hecho de que en los países de la región, buena parte del proceso tecnológico vendrá de un proceso de “adopción-adaptación”, en vez de uno de innovación pura. Bajo este marco, revisaremos el desempeño de los sistemas nacionales de innovación y su situación en la región.

El proceso de innovación

Antes de entender cómo ocurre el proceso de innovación, es importante conocer su alcance. La visión

sobre innovación más común entre empresarios y autoridades consiste en suponer que innovar significa expandir la frontera del conocimiento mundial, y que esta actividad está restringida al terreno de la ciencia y la tecnología. Al respecto, hay que destacar que la innovación también involucra mejoras en el ámbito del diseño institucional, y organizacional, y la introducción de procesos de modernización, mejoramiento y actualización productiva³⁶.

Los caminos para innovar son diversos. En los países desarrollados, este proceso es fundamentalmente generado a través de dos vías: la primera es la innovación inducida (a veces de manera no intencional) a través de lo que se conoce como *learning by doing* (aprendizaje mediante la práctica) y/o a través de la interacción entre los agentes³⁷. La otra opción es vía gasto específico de recursos en investigación y desarrollo. Los países en desarrollo tienen una opción adicional para aumentar su nivel tecnológico, consistente en la transferencia y adaptación de las innovaciones desarrolladas en los países líderes. Cabe señalar que todos los países, desarrollados y atrasados, adoptan y adaptan nuevas técnicas inventadas por otros. Incluso Estados Unidos, el país líder

³⁶ Hnyilicza (2004).

³⁷ También conocido como *learning by interacting*.

en la generación de tecnología moderna, gasta 30 veces más recursos en la “adopción-adaptación” de tecnologías existentes que lo que gasta en el desplazamiento de la frontera tecnológica³⁸. Esta estrategia permite al país acercarse a la frontera tecnológica, en la medida que exista una brecha importante³⁹.

La adquisición y generación del conocimiento se caracteriza por varias fallas de mercado y de coordinación, que generan una significativa sub-inversión de esfuerzos y recursos por parte del sector privado con relación al óptimo social, lo cual justifica la intervención del Estado. Las principales fallas de mercado se manifiestan mediante el hecho que: (a) el conocimiento sea un bien cuasi-público y, por ello, un privado no puede captar las rentas que generaría la inversión en su generación o adquisición; (b) el conocimiento tecnológico tenga externalidades positivas y *spillovers*, lo que implica que la tasa de retorno social es mayor que la tasa de retorno privado⁴⁰; (c) la inversión en generación del conocimiento tecnológico sea de largo plazo y de alto riesgo, lo que requiere mercados financieros que hoy en día son prácticamente inexistentes en la región; y (d) el proceso de generación del conocimiento tecnológico tenga indivisibilidades, es decir, que requiera un nivel mínimo de recursos relativamente elevado y esté sujeto a economías de escala⁴¹.

Adicionalmente, para el proceso de “adopción-adaptación” de tecnologías existentes, los países de

la región necesitan cumplir con dos condiciones. Por una parte, deberán tener mano de obra con un nivel de calificación adecuado al conocimiento requerido por las técnicas productivas modernas. Por otra, es importante la existencia de un alto grado de intercambio económico y comercial con los países desarrollados. En este sentido, importaciones de maquinaria, IED y un ritmo dinámico de las exportaciones (mientras mayor sea la importancia del sector exportador en un país, mayor será la necesidad de innovar) contribuyen a la modernización tecnológica de las economías menos desarrolladas⁴². Como se aprecia en el Cuadro 3.6, éstas son áreas donde la región presenta deficiencias que se traducen en una relativa baja adopción. Un indicador que puede servir de medida, aunque imperfecto, es el número de computadoras por trabajador.

Sin embargo, el proceso de adaptación tiene como límite el estado actual de la tecnología, por lo que si se quiere seguir generando progreso tecnológico, es necesario pasar a una etapa de innovación basada en el emprendimiento, la inversión en investigación y desarrollo, y la creación propia de tecnología⁴³. En este sentido, el proceso de innovación tecnológica tiene una trayectoria de dependencia histórica. La capacidad creativa del presente está conectada con lo que se ha hecho en el pasado, para incrementar la capacidad innovadora futura se requieren acciones en el presente. Las nuevas innovaciones e invenciones van a ocurrir en aquellos lugares que estén dedi-

Cuadro 3.6 Brechas de tecnología y escolaridad existentes entre países seleccionados de América Latina y el Este de Asia

Sector Tecnología	Promedio América Latina	Promedio Este de Asia	Relación Este de Asia / América Latina
Importaciones de bienes de capital como % del PIB (1999)	7,7	29,5	3,83
Gasto en investigación y desarrollo (1995, US\$)	35,6	329,5	9,26
Número de computadores por cada 1000 trabajadores (1999)	37,7	172	4,56

Fuente: Banco Mundial (2003a)

³⁸ Banco Mundial (2003c).

³⁹ Este tópico también es tratado por Koh y Wong (2003).

⁴⁰ Algo similar sucede con el proceso de disseminación tecnológica que evita la apropiación de los beneficios inducidos por la generación de conocimiento.

⁴¹ Banco Mundial (2003c).

⁴² En este sentido, Zhang y Zou (1995) encuentran una relación positiva entre las importaciones de tecnología extranjera y el crecimiento de los países en desarrollo. Esta importación no tiene que ser exclusivamente de bienes de capital. Igualmente, Keller (1999) encuentra que la importación de bienes intermedios de países “líderes en tecnología” tiene efectos positivos sobre el crecimiento.

⁴³ Koh y Wong (2003).

cados a la función de innovar e inventar. Esto es lo que se denomina como trayectoria de dependencia tecnológica, las nuevas innovaciones e invenciones están generalmente asociadas –puede que sean complementarias– a las tecnologías existentes⁴⁴.

Esto no quiere decir que en economías como las latinoamericanas no haya posibilidad de innovación. De hecho, en un trabajo reciente, Lederman y Maloney (2003b) encuentran que los países que se han “despegado” de esta trayectoria de dependencia han obtenido altas tasas de retorno a sus esfuerzos en investigación y desarrollo. Sin embargo, para que ello ocurra, hace falta que el país cumpla ciertas condiciones, tales como una suficiente profundidad financiera, la protección a los derechos de propiedad intelectual, la habilidad del gobierno de movilizar recursos e instituciones de investigación de calidad. Como se aprecia en el Cuadro 3.7, éstas son áreas donde la región presenta deficiencias.

Los sistemas nacionales de innovación

Hasta el momento, hemos planteado la necesidad de la intervención del Estado para apoyar el proceso de innovación. Sin embargo, es importante primero describir el contexto de esta intervención. El proceso de innovación del conocimiento tecnológico requiere la interacción de diversos agentes (universidades, empresas, centros de investigación,

gobiernos, etc.) que constituyan una red de la innovación. Esta red la constituyen los sistemas nacionales de innovación (SNI).

Los países de la región poseen SNI poco efectivos, que muchas veces ni siquiera están integrados. Si tomamos los gastos en investigación y desarrollo como una aproximación al resultado del funcionamiento de los mismos, el Cuadro 3.8 (ver página siguiente) nos muestra este pobre desempeño⁴⁵. La región, comparada con los países asiáticos, ha gastado menos desde comienzos de los ochenta, por lo que la brecha se ha ampliado⁴⁶.

Claramente, esta baja inversión es reflejo de las fallas de mercado mencionadas anteriormente y de la falta de intervención del Estado para solucionarlas, así como para corregir los problemas en las condiciones planteadas por Lederman y Maloney (2003b) como necesarias para generar aumentos en la investigación y desarrollo. Aun así, no hay que dejar de mencionar las deficiencias que presentan otros actores de la red, así como las fallas de coordinación, como se relata en el Recuadro N°3.1.

Adicionalmente, la mayoría de los SNI de la región están estructurados bajo un modelo en el cual las universidades hacen investigación básica, que es usada por centros tecnológicos y/o consultores para

Cuadro 3.7 Factores que acompañan el proceso de innovación

	Consumo del Gobierno (%PIB), 2002	Protección de la propiedad intelectual (1=débil, 7=estricta), 2003-2004	Puesto/105	Crédito doméstico provisto por el sector bancario (% PIB), 2001
Argentina	0,12	2,90	73	37,25
Bolivia	0,15	1,72	105	62,95
Brasil	0,20	3,79	43	59,19
Chile	0,13	4,12	36	73,38
Colombia	0,21	3,44	57	34,72
Ecuador	0,10	2,74	82	37,10
Perú	0,10	2,58	86	25,75
Venezuela	0,08	2,27	97	15,52
América Latina	0,13	3,04	74	38,91
Este Asiático	0,10	3,93	41	125,87
OECD	0,20	5,06	20	173,93
Mundo	0,16	3,79	45	152,41

Fuente: Estadísticas Financieras Internacionales, FMI (2004d)

⁴⁴ Ver Nelson (1996) y Easterly (2001).

⁴⁵ Una alternativa sería el número de patentes registradas por nacionales, pero dado que todavía los países de la región tienen espacio para hacer “adopción-adaptación”, quizás esta medida no sea tan representativa.

⁴⁶ Como referencia, los países desarrollados gastaron en el período 1990-2000 el equivalente a 2,3% de su Producto Interno Bruto.

Cuadro 3.8 Evolución de los gastos totales en investigación y desarrollo, 1980-1999 (% del PIB)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1999
América Latina				
Argentina	0,39	0,38	0,32	0,41
Brasil	0,48	0,38	0,83	0,84
Chile	0,43	0,43	0,57	0,56
Colombia	0,11	nd	nd	0,27
México	0,54	0,29	0,26	0,35
Perú	0,26	0,10	0,03	0,06
Venezuela	0,32	0,31	0,42	0,36
<i>Promedio América Latina (7)</i>	0,36	0,31	0,40	0,41
Este Asiático				
China	0,88	1,17	1,74	1,90
Korea	0,83	1,69	2,10	2,57
Singapur	0,41	0,87	1,07	1,55
<i>Promedio Este Asiático (3)</i>	0,71	1,24	1,64	2

Fuente: Guash y Brehon (2002) con datos de Lederman (2002)

realizar investigación aplicada, que posteriormente es ofrecida a las empresas. Sin embargo, en la realidad son las empresas las que detectan las necesidades de efectuar innovaciones a través de lo que observan en el mercado, lo que hacen sus competidores o, incluso, al determinar la tecnología que desearían traer de otros países. En otras palabras, las empresas productivas y el mercado son los que generan los temas y las ideas relevantes para el cambio tecnológico.

Esto no quiere decir que en algunas ocasiones los gobiernos puedan fijar prioridades para los SNI, basadas por ejemplo en las ventajas comparativas del país. Sin embargo, ese no ha sido el caso en la región. Lederman y Maloney (2003b) encuentran que en los países abundantes en recursos naturales, los retornos a la investigación y desarrollo son

comparativamente más altos. Sin embargo, estos países invierten comparativamente menos en dicho rubro. Como se verá más adelante, en el caso de la región, esto muchas veces responde a una estrategia de desarrollo que no considera las oportunidades alrededor del sector de las ventajas comparativas.

En resumen, es posible señalar que la región ha presentado fallas en el diseño de políticas sobre varios factores que son necesarios, aunque no suficientes, para la diversificación. El ambiente de negocios y/o la regulación no han sido los más propicios para la generación de nuevas empresas, fuente principal de agregación de valor. Además, la productividad de la mano de obra ha sido relativamente baja. Finalmente, la región se ha caracterizado por un bajo nivel de innovación, factor fundamental en

Recuadro 3.1 Innovación en los países andinos

Basado sobre una encuesta a firmas relacionadas a sectores de recursos naturales acerca del estado de los sistemas de innovación en la región andina, Gamarra (2003), en un estudio comisionado por la CAF, encuentra que no existe el apoyo necesario por parte de las instituciones científicas, tanto públicas como privadas, a los sistemas de innovación de las firmas de la región. De hecho, dentro de la red de investigación y desarrollo de un país, las empresas tienden a interactuar más con consultores que con universidades. En contraste, los actores con los que menos interacción tienen son las instituciones públicas de investigación y desarrollo. En general, las empresas perciben que las entidades públicas de ciencia y tecnología están restringidas en términos de presu-

puesto, son pequeñas, poseen equipos atrasados, cuentan con poca capacidad y con personal de bajo nivel técnico. Por el lado de las universidades, el estudio encuentra que si bien las empresas tienen un mayor nivel de interacción, sienten que las mismas no responden a sus necesidades. Sin embargo, las empresas también presentan deficiencias. El estudio nota que, al comparar las empresas que más interactúan con la red de innovación de un país con aquellas que menos interactúan, se encuentra que las primeras son reconocidas como "innovadoras" dentro de su sector industrial y tienen un mayor esfuerzo de investigación y desarrollo. Éste incluye asignación de personal propio de la firma, además de un amplio esfuerzo en entrenamiento del personal.

la creación de valor. Por lo tanto, es necesaria la creación de un marco de políticas que permita atacar directamente estos problemas.

Visión del *cluster*

Hasta este punto, hemos visto el rol que juegan las dotaciones y ciertos factores relacionados al ámbito de acción pública, en la determinación de la diversidad de los productos con los cuales los países de la región se pueden insertar en el comercio mundial. Sin embargo, tan importante como estos factores, es la estrategia misma de diversificación. Como ya se explicó, Venables (2002) menciona la importancia de las aglomeraciones industriales, que conducen a la visión del potencial de los *clusters* y la coordinación de políticas para apoyar el desarrollo de los mismos. En este sentido, la alternativa que se plantea es la diversificación alrededor del *cluster* de las ventajas comparativas iniciales, es decir, las que vienen dadas por las dotaciones factoriales. Ésta es un área donde pareciera que los países de la región han carecido de la iniciativa necesaria, dado que en la mayoría de los casos el desarrollo de *clusters* no ha ocurrido.

Para entender esta situación, un primer paso es definir lo que se entiende como *cluster*. Según Porter éste es “un grupo de compañías e instituciones interconectadas asociadas a un campo particular y próximo, geográficamente, unido por prácticas comunes y complementarias”⁴⁷. Los *clusters* pueden incluir proveedores de insumos especializados como maquinaria, componentes, servicios e infraestructura. También pueden extenderse hacia abajo a los canales de distribución y a clientes y, de manera horizontal, a productores de bienes complementarios y a empresas de industrias relacionadas por tecnologías o insumos comunes. Muchos *clusters* abarcan, así mismo, organizaciones gubernamentales, académicas y gremiales que proveen servicios de capacitación, información, investigación y apoyo técnico.

Lo fundamental de los *clusters* es que las acciones conjuntas de las empresas que participan en ellos crean un proceso en el cual cada una puede desempeñarse con un mayor nivel de productividad que el que tendría si operara aislada de las demás. Los

clusters representan una forma dinámica y complementaria de entender la diversidad, intensidad, madurez y racionalidad de las relaciones funcionales entre empresas, de organizar el desarrollo económico e institucional de países, regiones y/o ciudades, y de determinar las políticas públicas y de promoción. Por ello, es importante conocer el estado de los *clusters* de una nación, sector y/o entidad geográfica, ya que tal información arroja valiosas claves sobre el potencial productivo de la economía y sobre los condicionamientos de su eventual desarrollo futuro⁴⁸. En este sentido, interesa conocer el estado de los *clusters* alrededor de las ventajas comparativas de la región. Para este fin, se necesita algún criterio de evaluación. Ramos (1998) revisa la experiencia de los países escandinavos y encuentra que la formación de un *cluster* de recursos naturales maduro pasa por cuatro etapas:

1. Extracción y exportación del recurso natural, con un procesamiento mínimo indispensable a nivel nacional.
2. Puesta en marcha de actividades de procesamiento y exportación, con el inicio de una etapa de sustitución de importaciones y provisión de servicios básicos.
3. Exportación de algunos de los bienes y servicios que se sustituyeron en una primera instancia.
4. Exportación de productos procesados sofisticados, insumos, maquinarias y servicios asociados al *cluster* (diseño, ingeniería, consultorías, construcción, montaje, transporte y otros) a mercados exigentes. Las empresas del país asociadas al *cluster* comienzan a invertir en el exterior en ese mismo rubro.

Esta clasificación, podría aplicarse en general a cualquier ventaja comparativa, no solamente a los recursos naturales (sólo que en la primera etapa, en lugar de hablar de extracción, podríamos referirnos a elaboración de manufacturas básicas intensivas en mano de obra o de servicios turísticos básicos, por ejemplo). Al analizar la región, pareciera que hay poco desarrollo en la tercera y cuarta etapa. El Cuadro 3.9 (ver pág. siguiente) nos muestra el nivel de desarrollo de cada una de las etapas en varios *clusters* de recursos naturales en la región andina⁴⁹.

⁴⁷ Porter (1990).

⁴⁸ Ver Enright (1992, 1993) y Porter (1999, 2000).

⁴⁹ El cuadro se hizo mediante la consulta a una serie de conocedores del tema a través de entrevistas guiadas.

Cuadro 3.9 Nivel de desarrollo de las etapas de los *clusters* de recursos naturales en la región^a

Cluster por país	Etapa			
	(1) Extracción y exportación, procesamiento mínimo	(2) Actividades de procesamiento y exportación, sustitución de importaciones y provisión de servicios básicos	(3) Exportación de algunos de los bienes y servicios que se sustituyeron	(4) Exportación de productos procesados sofisticados, insumos, maquinarias y servicios asociados al <i>cluster</i> . Las empresas del país asociadas al <i>cluster</i> comienzan a invertir en el exterior
Bolivia				
Gas	9,9	0,0	0,0	0,0
Madera	9,9	7,7	2,2	2,2
Minería	9,9	4,4	4,4	0,0
Soya	9,9	7,7	4,4	2,2
Colombia				
Café	9,9	7,7	7,7	4,4
Flores	9,9	9,9	9,9	5,5
Frutas	9,9	9,9	7,7	1,0
Ecuador				
Banano	9,9	9,9	2,2	2,2
Camarón	9,9	8,8	2,2	2,2
Flores	9,9	5,5	2,2	2,2
Petróleo	6,0	3,3	2,2	4,9
Perú				
Espárragos	9,9	8,8	1,0	7,7
Harina de pescado	9,9	2,2	4,4	0,0
Minería	9,9	4,4	1,0	7,7
Venezuela				
Aluminio	9,9	0,0	0,0	0,0
Hierro	9,9	5,5	4,4	1,0
Petróleo	9,9	7,7	5,5	5,5

a 0 indica menor desarrollo de la etapa y 10 mayor desarrollo.

Fuente: Cálculos propios

Como se aprecia en el Cuadro 3.9, en general la región está ampliamente dominada por la primera etapa y, en la mayoría de los casos, la segunda etapa, pero ya en ésta se empieza a notar la existencia de *clusters* poco desarrollados. De hecho, al analizar el avance en la tercera y cuarta etapa del desarrollo del *cluster* de recursos naturales, observamos que muy pocos de éstos han logrado progresos significativos en la región. Incluso, con este cuadro podemos

determinar la etapa aproximada del desarrollo de los *clusters* (ver Gráfico 3.13)⁵⁰. Es posible inferir que muy pocos *clusters* han avanzado más allá de la tercera etapa, y la mayoría de ellos se encuentra todavía alrededor de la segunda etapa⁵¹.

Como se argumenta en un estudio comisionado por la CAF⁵², esto se debe a que los *clusters* industriales en América Latina son muy heterogéneos en cuanto

⁵⁰ Es evidente que este gráfico no recoge la heterogeneidad del desarrollo de cada etapa, pero constituye una primera aproximación para apreciar el nivel de madurez del *cluster*.

⁵¹ Por otro lado, también cabe preguntarse porque la escala de algunos de ellos todavía no es significativa, al menos en términos de indicadores cuantitativos como exportaciones, valor agregado, etc.

⁵² Hnyilicza (2004).

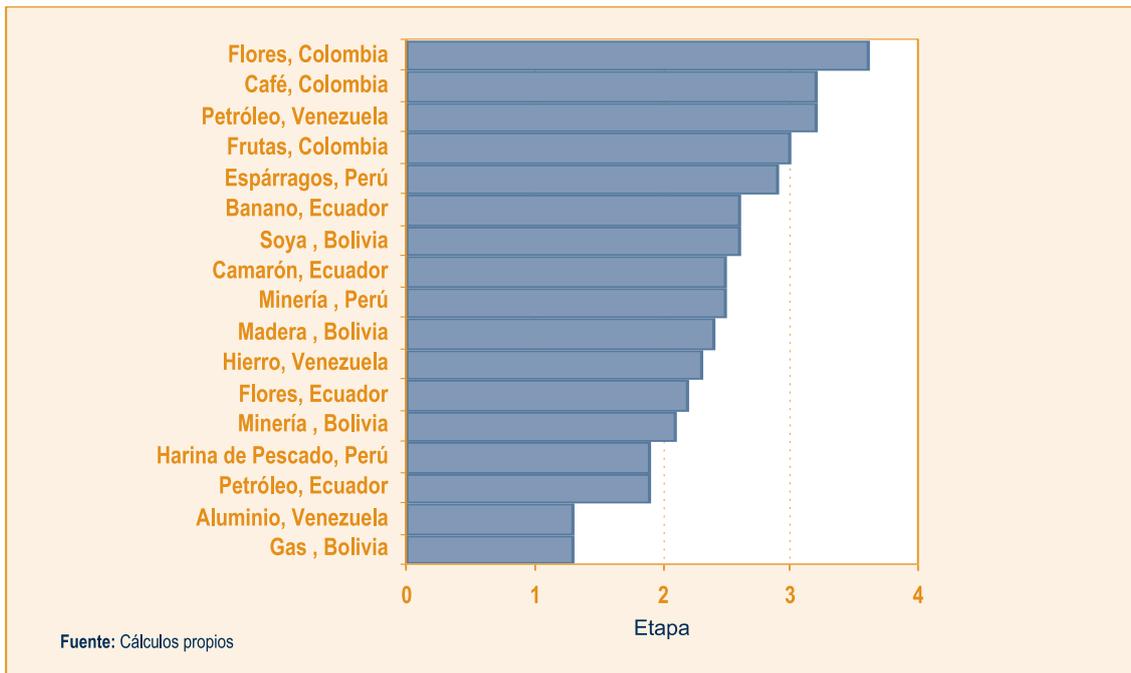


Gráfico 3.13
Etapa promedio de desarrollo de los clusters en la región

a su génesis, estructura empresarial, principios de organización, trayectorias de desarrollo y obstáculos al crecimiento y, por lo tanto, lejanos del proceso descrito anteriormente. Así mismo, los *clusters* productivos en la región andina, en su mayoría, se basan sobre mano de obra poco calificada. Aquellos que están sustentados en procesos de extracción de recursos naturales son de escaso valor agregado, tienen una base tecnológica e institucional poco avanzada, poseen limitados mecanismos de coordinación y desarrollo empresarial y, en buena cuenta, pueden calificarse como *clusters* de supervivencia. Por este motivo, estos últimos no se han convertido en lo que Ramos (1998) denomina *clusters* maduros y la región no ha podido pasar a una etapa de desarrollo de los *clusters* conexos al sector de recursos naturales. Esto se ilustra en el Recuadro 3.2 (ver pág. siguiente) vía la experiencia venezolana.

En este sentido, es muy importante lo que se conoce como *upgrading*⁵³. Este concepto se refiere al paso a eslabones de mayor valor, para lo cual es necesaria una mejor relación entre las firmas que conforman el *cluster*. El Estado, sin embargo, también tiene un rol que jugar. Como se destaca en Hnyilicza (2004), este *upgrading* puede ser de:

Procesos: aumento de la eficiencia de transformación de insumos en productos mediante la introducción de tecnologías más avanzadas o la reorganización los sistemas de producción.

Productos: desplazamiento del perfil productivo hacia líneas de diseño más sofisticados o con mayor valor agregado unitario.

Funciones: Adopción de nuevas funciones dentro de la cadena de valor, como diseño o mercadeo.

Otro estudio realizado para la CAF⁵⁴ destaca que para que ocurra el *upgrading* hacen falta tres elementos: el *hardware* o infraestructura en investigación y desarrollo; el *software*, que tiene que ver con la educación y el entrenamiento de los trabajadores; y el *orgware* que se relaciona con las instituciones, cultura, valores, estrategias y las relaciones entre firmas. Las políticas que se lleven adelante en este frente no pueden tomarse de forma aislada sino dentro de un marco integral. Los temas relacionados al *hardware* y *software* fueron tratados cuando se discutió sobre los obstáculos a la diversificación de las exportaciones de la región.

Por otro lado, es evidente que en lo referente al *orgware* es muy importante el comportamiento de las firmas, en particular, la relación entre ellas –el

⁵³ Guaipatín (2003).

⁵⁴ Ibid.

Recuadro 3.2 **Petróleo e industria en Venezuela**

Desde que se comenzó a explotar petróleo en Venezuela, se ha tratado de diversificar su producción. En particular, generar sectores productivos distintos del petróleo. Esta búsqueda se ha llamado “sembrar el petróleo”. Sin embargo, como se aprecia en el gráfico, aun para estándares latinoamericanos, ésta ha fallado.

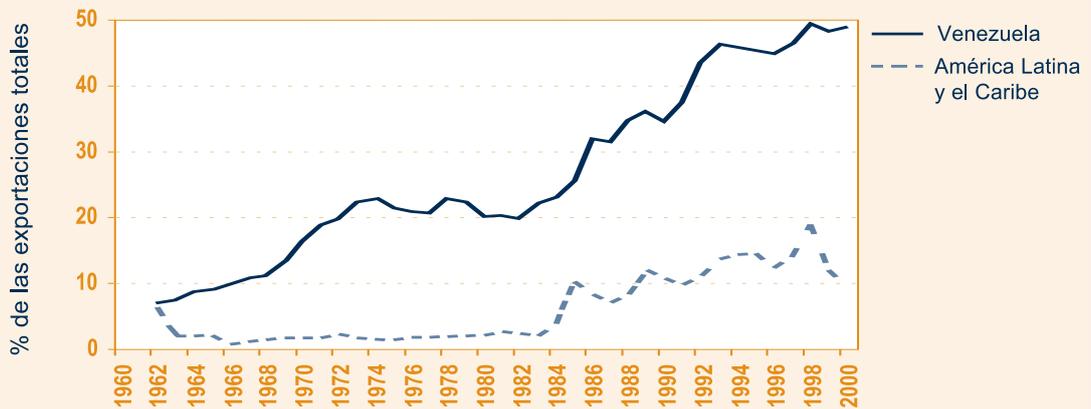
En un trabajo reciente, Clemente, Manzano y Puente (2003) exploran el desarrollo de la industria conexas al petróleo. La mayoría de los trabajos acerca del tema se basan en multiplicadores extraídos de una matriz insumo-producto y encuentran impactos significativos del sector petrolero. Por ejemplo, Peraza (1999) encuentra que el multiplicador para las exportaciones petroleras (en volumen) es 1,28 y que el de la inversión es de 1,36. Por otro lado, Clemente (2001) observa que los sectores con ventajas comparativas “reveladas”, es decir los que exportan, parecieran asociados al petróleo, pero no han crecido.

Los autores estudian las relaciones entre el sector petrolero y el manufacturero, estimando el impacto sobre el segundo

producto de estar ligado al primero. Para tal fin, utilizan encuestas industriales y calculan los determinantes de la productividad, y encuentran que la relación de demandante del sector petrolero tiene efectos negativos a nivel de planta, aunque no de sector. Sin embargo, el resultado se debe a precios subsidiados en el mercado interno, lo que demuestra que la política de precios aplicada genera incentivos equivocados, en tanto provoca un uso ineficiente del recurso por parte los productores. Además, existen efectos negativos de ser ofertante al sector industrial. Durante el periodo estudiado, estuvieron en vigencia distintas políticas que obligaban a la compra de productos venezolanos por parte del sector público, y en Venezuela el sector petrolero es en su mayoría público.

En suma, este trabajo demuestra cómo políticas implantadas con el objetivo de desarrollar sectores relacionados al petróleo pueden tener efectos no deseados si no son diseñadas correctamente. Eso explica porque en Venezuela si bien existe un *cluster* relativamente maduro del petróleo, todavía no existe un *cluster* de industria petroquímica o metalmecánica, por ejemplo.

Gráfico
Participaciones de manufacturas



Fuente: Banco Mundial (2003a)

“capital social” del *cluster*. Guaipatín (2003) argumenta que muy pocas empresas tienen la capacidad de desarrollar internamente el conocimiento necesario y de sostener toda la cadena de valor para competir en el mercado global. Como consecuencia, variables como la cooperación y la confianza –y todo aquello que influye en éstas, como la información, los costos de transacción y las instituciones– tienen mayor importancia al determinar el desarrollo de largo plazo de las economías. El problema está en que, a pesar de los beneficios que las acciones colectivas permiten alcanzar, su desarrollo espontáneo es generalmente muy escaso debido a los obstáculos y costos significativos que deben enfrentar los actores que deciden impulsarlos. Los principales obstáculos son⁵⁵:

- Costos de información para identificar con precisión las oportunidades de negocios, los beneficios asociados con determinadas acciones colectivas y los socios potenciales.
- Altos costos de transacción para alcanzar acuerdos de cooperación entre dichos socios.
- Costos de aprendizaje asociados a los cambios que las empresas deben introducir en su organización, tecnología y rutina de producción para adaptarse a los requerimientos de los negocios colectivos.
- Ausencia de tradiciones socioculturales en la región que privilegien las acciones cooperativas, característica que constituye uno de los elementos que distancian el contexto latinoamericano del europeo, estudiado ampliamente por el éxito de sus *clusters*.

Desde un punto de vista económico, el principal problema en la generación de acciones colectivas se presenta en la fase de arranque del proceso, porque en ese momento los beneficios esperados son prácticamente nulos y la percepción de los costos es especialmente alta. Si se logra activar la colaboración entre las empresas, el proceso de aprendizaje permite reducir paulatinamente los costos de la articulación y las actividades desarrolladas generan beneficios crecientes.

Así, aunque se haya alcanzado un equilibrio macroeconómico satisfactorio y se hayan desarrollado las capacidades individuales de las empresas,

el ritmo de creación y consolidación de esquemas asociativos podría resultar muy inferior a lo socialmente deseable. Ello justifica la realización de programas o políticas de fomento para promover esquemas asociativos entre empresas e instituciones. En este tema, la región ha carecido de iniciativa. No puede decirse que el problema ha estado en políticas de *clusters* mal implementadas, es decir, que las políticas se enfocaron sólo en el *hardware* y dejaron de lado el *orgware* y *software*. De hecho, existen instituciones públicas y privadas que apoyan a *clusters*. Más bien, el problema ha estado en que rara vez ello forma parte de un esfuerzo coordinado que responde a una estrategia nacional de desarrollo.

La estrategia de diversificación que han seguido los países de la región no ha considerado el rol de los *clusters*, empezando por aquellos relacionados a las ventajas comparativas. En esta línea, aunque enfocado principalmente en el *cluster* de los recursos naturales, pero con conclusiones válidas en general a los *clusters* alrededor de las ventajas comparativas, Maloney (2002) realiza un estudio comparativo del desarrollo de países abundantes en recursos, como Australia y los países escandinavos, comparándolo con el desarrollo de países latinoamericanos. El autor encuentra que uno de los factores que tienen un importante rol a la hora de explicar las diferencias entre estos países es la estrategia de industrialización. Los países latinoamericanos decidieron seguir la ruta de la “sustitución de importaciones”, mientras que los otros países decidieron ir expandiendo su sector industrial alrededor del *cluster* de recursos naturales, como mencionamos anteriormente. De esta forma, en los países de la región se logró obtener sectores industriales bastante diversificados pero poco productivos y, por lo tanto, poco competitivos en el mercado internacional. En contraste, en los otros países la sucesiva conexión entre los sectores de recursos y sus proveedores y compradores generó sectores industriales bastante competitivos, que han permitido añadir valor a sus exportaciones. Es evidente que lo mismo puede decirse, por ejemplo, de los países asiáticos, que comenzaron su estrategia de industrialización alrededor de su ventaja comparativa, la mano de obra abundante, y a

partir de allí se han ido diversificando y añadiendo valor a sus exportaciones⁵⁶.

La composición de las compras y ventas de los sectores de recursos naturales en nuestros países, en comparación con otros, permite observar que no se está aprovechando la capacidad de insertarse en sectores de alta tecnología. Esta falta de visión de la

importancia del sector conexo se aprecia en los Gráficos 3.14 al 3.16, en los que se compara la situación de la industria petrolera en Venezuela con la de los Estados Unidos, así como la industria de metales no ferrosos en Australia con similar industria en Chile. En los gráficos se colocan las compras y ventas del sector a otros sectores industriales, clasificadas según sectores de alta, mediana y baja

Gráfico 3.14-3.17: Compras y ventas del sector de recursos naturales (petróleo y minería) al resto de la economía

Gráfico 3.14
¿Adónde vende el sector petrolero?

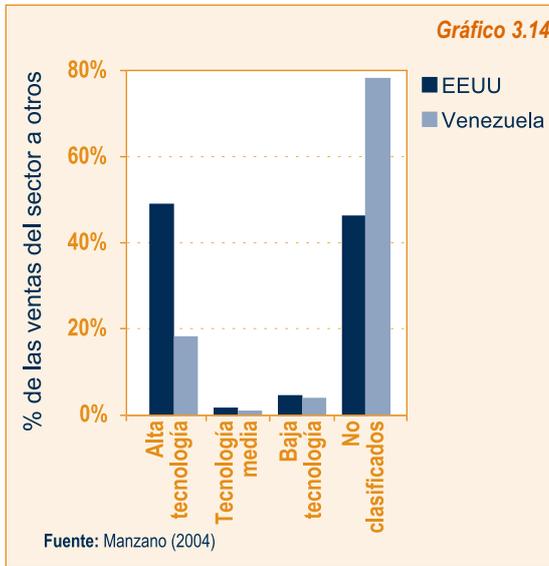


Gráfico 3.15
¿Qué compra el sector petrolero?

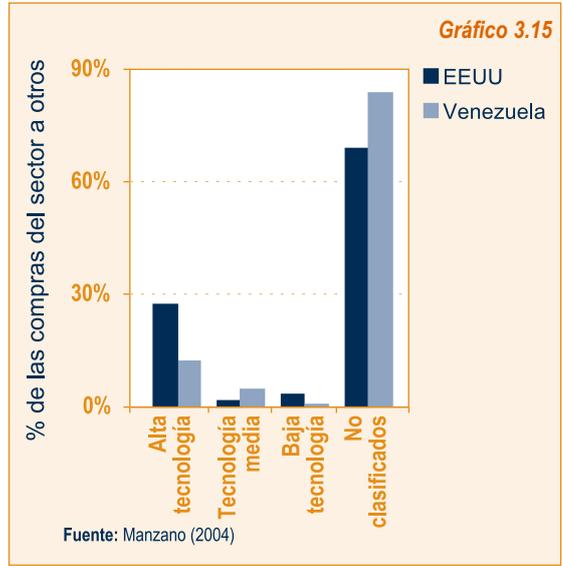


Gráfico 3.16
¿Adónde vende el sector minero?

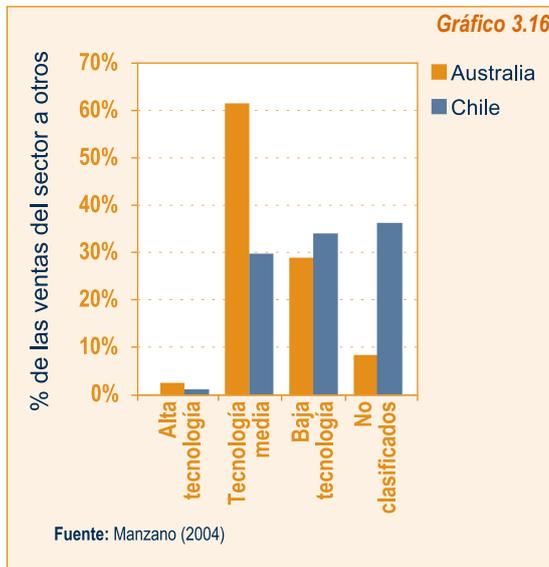
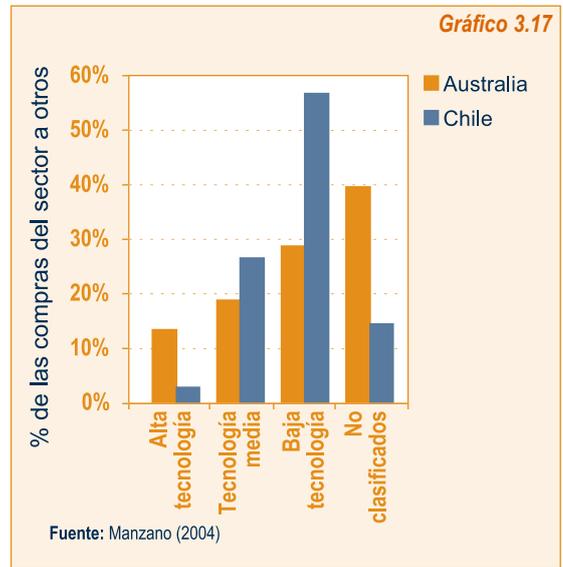


Gráfico 3.17
¿Adónde compra el sector minero?



⁵⁶ Según Maloney, el segundo elemento clave para este proceso de diversificación, es la presencia de lo que él denomina “capital de conocimiento”, que no es otro tema que la presencia de capital humano adecuado y los incentivos necesarios para innovar. Es decir, lo que Guaipatín (2003) denomina el *hardware* y *software*. Por lo tanto, volvemos a reforzar la necesidad de atacar todos estos problemas con visión de conjunto.

tecnología^{57, 58}. En el primero, se observa que en los Estados Unidos el sector petrolero demanda y vende una mayor proporción de sus bienes a sectores de alta tecnología en comparación con el sector petrolero venezolano. Similarmente, aunque pareciera que el sector minero demanda en general menos tecnología, el sector minero australiano pareciera demandar un mayor contenido de tecnología que el chileno. Esto sugiere, en primera instancia, que alrededor del sector de recursos naturales en estos países, su ventaja comparativa, se puede desarrollar un *cluster* dinámico.

De hecho, si repetimos el análisis anterior pero sólo incluimos el consumo intermedio del sector industrial, es decir, excluimos servicios y bienes básicos, encontramos que las demandas por tipo de tecnología son relativamente similares, aunque todavía en los EE.UU. el componente de alta tecnología es mayor. Esto implica que el consumo intermedio industrial del sector petrolero en Venezuela es relativamente pequeño con respecto al consumo intermedio total –en términos comparativos con los EE.UU.–, lo que sugiere que probablemente importe

un monto relevante de insumos industriales. Por otro lado, los gráficos también implican que las ventas al sector industrial son relativamente pequeñas con respecto a las ventas a otros sectores productivos –también en términos comparativos con los EE.UU.–, lo que sugiere que no existe un sector industrial muy grande. Una situación similar ocurre con el sector minero, como se aprecia en los Gráficos 3.18 a 3.21. Esto sugiere que lo que podría llamarse el *cluster* en sí o, por lo menos, el núcleo del mismo, o el sector industrial conexo a la ventaja comparativa, se encuentra escasamente desarrollado.

En resumen, se observa que la región ha fallado en su estrategia de diversificación. Como hemos argumentado, el principal problema ha sido la falta de visión de la posibilidad de desarrollar un *cluster* alrededor de los sectores de ventajas comparativas, que permitan generar nuevas ventajas comparativas y, así, nuevos *clusters*, lo que iría diversificando progresivamente la economía. Por lo tanto, hace falta una alternativa de acción que tome en cuenta estas consideraciones, tema que será tratado en la siguiente sección.

Gráficos 3.18-3.21: Compras y ventas del sector de recursos naturales (petróleo y minería) al sector manufacturero

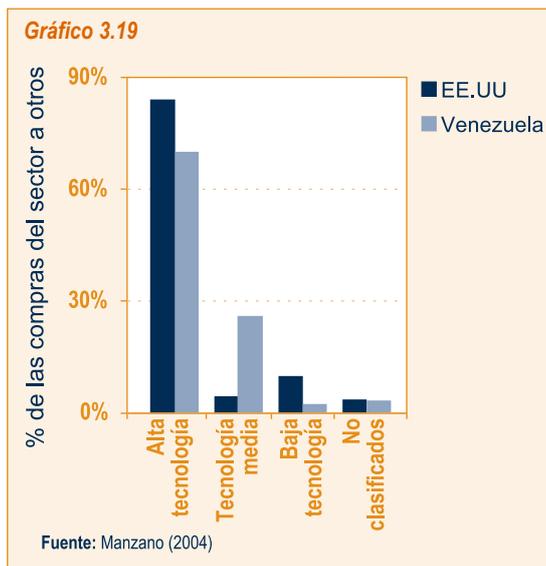
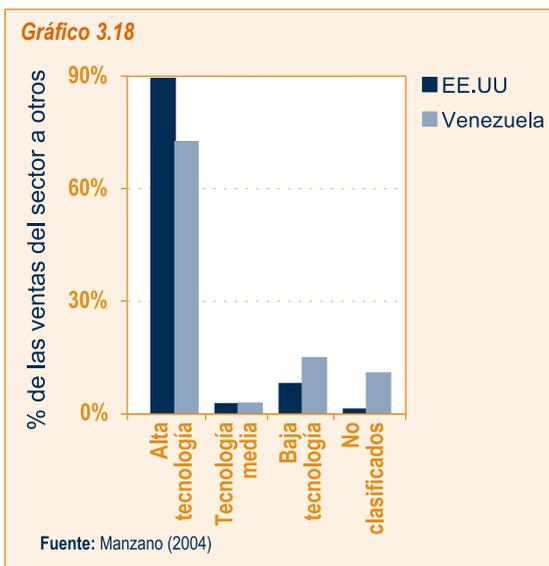


Gráfico 3.18
¿Adónde vende el sector petrolero?

Gráfico 3.19
¿Qué compra el sector petrolero?

⁵⁷ Para los Gráficos 3.13 y 3.14, estas compras y ventas son del sector producción de petróleo y el sector refinación juntos. No incluyen compras del mismo sector.

⁵⁸ Esta clasificación es según la metodología de Sutton (1998) y se basa sobre los gastos de investigación y desarrollo de estos sectores. Los sectores que aparecen como no clasificados son aquellos para los cuales no existe información sobre los gastos de investigación y desarrollo. Estos sectores son principalmente aquellos relacionados a servicios y construcción.

Gráfico 3.20
¿Adónde vende el sector minero?

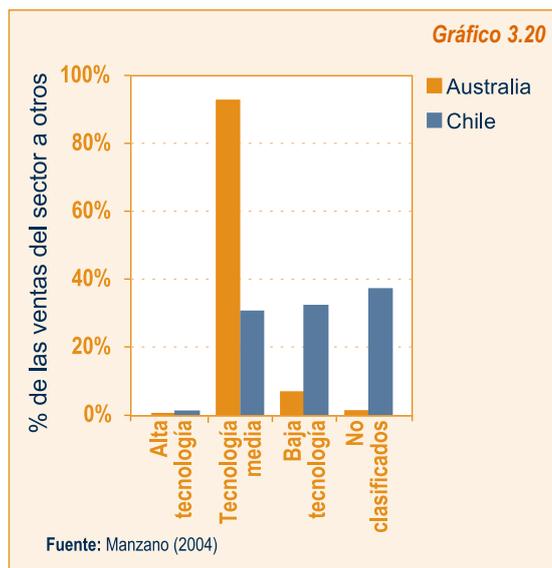


Gráfico 3.21
¿Adónde compra el sector minero?



¿Cómo añadir valor a las ventajas comparativas a través de los *clusters*?

El análisis realizado hasta ahora abre un campo de acción importante, que debe ser llevado adelante tanto por el sector privado como el público. En esta sección, nos enfocaremos principalmente en la acción que debe llevar adelante el Estado.

Al revisar las experiencias exitosas de países sobre el desarrollo de *clusters* alrededor de ventajas comparativas, encontramos que en la mayoría de los casos lo que se ha hecho es resolver los problemas que se mencionaron anteriormente⁵⁹. En este orden de ideas, el campo de acción del Estado debe enfocarse en generar las condiciones necesarias para el desarrollo del sector de ventajas comparativas, crear un mejor ambiente de negocios, incrementar la productividad laboral y, particularmente, tener una política de desarrollo de *clusters*. Ello, dado que éstos se erigen como el núcleo de la diversificación y la innovación y, por lo tanto, las políti-

cas de innovación están íntimamente relacionadas a las políticas de *clusters*.

El desarrollo sostenible de los recursos naturales: acceso, financiamiento e instituciones

Para lograr el desarrollo de *clusters* alrededor de las ventajas comparativas, hay que empezar por mejorar el acceso a la explotación de dichas ventajas, en otras palabras desarrollar el eje central del *cluster*, que en la mayoría de los países de la región están en el sector de recursos naturales⁶⁰. Es evidente que para este propósito, importa mucho la regulación y las instituciones pertinentes. Esta situación es de particular relevancia para la región, porque en muchos casos las políticas de uso de recursos no se encuentran definidas y, por lo tanto, no se aprovecha plenamente su potencial el mismo que, en algunos casos, va más allá de la extracción de recursos.

Por ejemplo, un estudio comisionado por la CAF explica el valor potencial sobre la base de los

⁵⁹ Blomström y Kokko (2003) analizan la experiencia de Suecia y Finlandia, que se caracterizan hoy en día por la exportación de productos industriales de alta tecnología. Estos países comenzaron exportando recursos naturales, que todavía hoy siguen siendo sectores importantes y fueron la base del desarrollo industrial y tecnológico. Entre los factores que estos autores encuentran como clave para este desarrollo están el marco institucional alrededor de los sectores de recursos naturales, la adquisición de conocimientos y habilidades a través de IED, la experiencia internacional de los innovadores y emprendedores del país, la internacionalización de las ventas, compromisos de las empresas en inversión en investigación y desarrollo y, finalmente, la inversión en educación, dado que en el tiempo se genera un *cluster* de conocimiento que es importante diseminar. En líneas generales, los autores concluyen que la clave es generar un ambiente donde las empresas estén bien posicionadas para enfrentar cambios de demanda y aprovechar la innovación tecnológica y la aparición de nuevas oportunidades de mercado.

⁶⁰ Si pensáramos en el caso de países con mano de obra abundante, es evidente que las recomendaciones que se hacen sobre los mercados laborales, junto con las recomendaciones de mejorar la productividad laboral, serían fundamentales.

posibles usos de las áreas protegidas en el Brasil⁶¹, encontrando un importante valor de la actividad económica posible. Sin embargo, el estudio también encuentra que no es posible estimar el verdadero valor de estas áreas por la falta de mecanismos para el pago de los servicios ambientales, de regulación sobre los usos de esas áreas, entre otros. Por lo tanto, si no se define claramente el marco legal alrededor de estos recursos, difícilmente se pueda aprovechar su valor económico potencial.

Esto contrasta con las experiencias exitosas de diversificación alrededor de los recursos naturales, donde uno de los principales factores de éxito es el entorno institucional alrededor del sector de recursos naturales. Por ejemplo, en la explotación forestal en los países escandinavos fueron claves la reformas en la tenencia de la tierra, las leyes destinadas a garantizar la reforestación de las zonas explotadas, y las leyes ambientales recientes, que forzaron a los productores a utilizar técnicas ambientalmente sostenibles⁶². Por lo tanto, las políticas destinadas a garantizar el acceso y el uso de las mejores prácticas ambientales no son excluyentes; por el contrario, son complementarias entre sí⁶³. Como se aprecia en el Recuadro N° 3.3, en la región existen experiencias positivas en este respecto.

Este análisis es extensivo a los recursos no renovables. Wright y Czelusta (2003) explican que el sistema legal norteamericano fue importante al impulsar el desarrollo del sector minero en ese país, pues permitió el acceso de los privados a la explotación del recurso y generó incentivos a la competencia. En este sentido, un estudio elaborado por la CAF concluye que los países de la región han mantenido un acceso relativamente restringido a este tipo de recursos⁶⁴. Adicionalmente, para el caso

de los recursos no renovables, el acceso restringido a los recursos implican que muy probablemente la explotación de los mismos esté todavía concentrada en yacimientos/minas relativamente productivos y, por tanto, no existan incentivos para su extracción que promuevan investigación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Lo anterior es de particular relevancia para la región dados los altos niveles de inversión que estos sectores demandan (como se describe en el ejemplo del Recuadro N° 3.4). Considerando la situación fiscal, que será presentada en el Capítulo 5 de este libro, es improbable que los gobiernos cuenten con los medios necesarios para desarrollar el sector de recursos naturales. Por lo tanto, es imperativo fomentar la inversión privada nacional y extranjera, así como generar incentivos para los agentes privados nacionales (proveedores y clientes) para que se inserten en la cadena comercial.

Como se ha discutido previamente, para que la inversión extranjera entre en un país, mejorar el marco institucional es un factor fundamental. En el caso del sector de recursos naturales no renovables, el desarrollo institucional es aun más importante, dado que normalmente se trata de importantes montos de inversión que ocurren, en su mayoría, al comienzo de la explotación y que tienen largos períodos de maduración. Por lo tanto, deben estar garantizadas las reglas de juego. En este sentido, van a ser de particular importancia los tratados de protección a la inversión, que fueron discutidos en el capítulo anterior.

Así mismo, en el diseño de la institucionalidad del sector, se debe empezar por diferenciar a los actores que intervienen en la producción y transformación

⁶¹ Dourojeanni (2003). Identificando la existencia de más de 1.000 áreas protegidas en América Latina y 184 áreas protegidas federales y 451 estatales en el Brasil, el autor menciona los distintos aportes económicos que estas áreas tienen en otros países del mundo y su posible valor económico: turismo, servicios ambientales globales, material genético y bioquímico (fácilmente disponible gracias a la biotecnología), agua, energía hidroeléctrica, reducción de riesgos por desastres naturales y generación de ingresos por fijación de carbono, entre otros.

⁶² Bloomstrom y Kokko (2002).

⁶³ En este sentido, Szauer *et al* (2002) destacan la necesidad de cambiar la orientación de la política ambiental de una política basada en el control de los usuarios y fuentes, a una política basada en la planificación y ordenamiento del uso de los mismos, así como la responsabilidad compartida.

⁶⁴ Manzano (2004) encuentra que las tasas de extracción de algunos recursos naturales en la región están por debajo del promedio mundial. Muchas veces esto se debe a que la explotación de estos recursos queda reservada al Estado. De hecho, otro estudio de la CAF (Kiriaty, 2004), encuentra que el tema de explotación de estos recursos tiene rango constitucional en la mayoría de los países de la región, lo cual puede no ser lo más adecuado.

Recuadro 3.3 Las políticas de manejo forestal en Bolivia

En un trabajo comisionado por la CAF, Orozco (2003) hace un análisis de las políticas forestales en Bolivia, tomando como marco de referencia las de Colombia. Ambos países cuentan con un potencial forestal importante, dadas las extensiones de sus bosques (representan aproximadamente 50% de sus territorios). Sin embargo, las experiencias han sido distintas, dado que el sector forestal (incluyendo los sectores industriales conexos) en Bolivia siempre ha sido superavitario en la balanza de pagos, con una participación constante del 4,5% del PIB; mientras que, en Colombia, el sector es deficitario, la balanza de pagos tiene tendencia a empeorar, y su participación en el PIB ha venido disminuyendo. Adicionalmente, Bolivia cuenta con casi un millón de hectáreas con certificación de manejo forestal sostenible bajo las normas del FSC (Forest Stewardship Council, 2003), lo que lo ubica como país líder en áreas certificadas entre los países tropicales. El autor explica que la principal diferencia entre estos países es la institucionalidad alrededor del sector. Destaca la aprobación en Bolivia de la Ley Forestal 1700 en 1996. Por su parte, si bien existe un Plan de Desarrollo Forestal en Colombia, éste no se ha traducido en leyes y regulaciones que permitan el desarrollo del sector.

Entre los aspectos más destacados de la Ley Forestal de Bolivia cabe resaltar la eliminación del sistema de cobro de tasas de aprovechamiento (patente) por volumen y la instauración del cobro por área, suprimiendo así una fuente de corrupción imperante en el modelo precedente; la posibilidad de otorgar concesiones hasta por 40 años, prorrogables de acuerdo a los resultados; la creación de una institución espe-

cíficamente concebida y destinada a la regulación y supervisión del modelo forestal, la Superintendencia Forestal; la creación del Fondo Nacional de Desarrollo Forestal; la descentralización en la administración de los recursos forestales y la creación de Unidades Técnicas en los niveles locales y regionales; el reconocimiento expreso de derechos a comunidades campesinas e indígenas; y la asignación de responsabilidades a profesionales y técnicos forestales, no sólo para la elaboración, sino también para la ejecución de los planes de manejo forestal.

Sin embargo, contar con una mejor ley no garantiza un mayor desarrollo del sector. El autor resalta el hecho de que el amplio proceso previo de discusión de la legislación que tuvo lugar en Bolivia permitió que el tema forestal ganara una posición importante en la agenda política, y sirvió para crear conciencia crítica y voluntad política alrededor de la necesidad de las reformas. Todo ello influyó en que, pese a sus falencias, la legislación tuviese niveles altos de aceptación entre los diversos actores. Más allá de las características intrínsecas de las disposiciones, la discusión, aprobación y puesta en marcha de la nueva legislación forestal contribuyó a la creación de un nuevo ambiente y a un cambio general de actitud por parte de los diferentes actores, que ha permitido interiorizar y tratar de materializar el discurso del desarrollo sostenible dentro del sector. Por otro lado, destaca el impacto social positivo que ha tenido la legislación forestal boliviana en términos de democratizar el manejo forestal, posibilitando el acceso al aprovechamiento de los bosques por parte de comunidades campesinas e indígenas.

de los recursos. Por un lado se encuentra el Estado, propietario de las reservas en el subsuelo. Por otro, están las empresas que localizan, extraen y transforman las reservas en bienes de consumo. Cabe notar que los objetivos económicos de ambos actores serán en muchas circunstancias antagónicos. Esto, tanto por la tensión inherente en la distribución del ingreso que se genera en la explotación de las reservas, como por el horizonte temporal en el cual ambos actores quieren materializar su ingreso.

La tensión distributiva entre Estado y sector privado ha conllevado a ciclos de expansión y contracción del sector. En este sentido, la política tributaria juega un papel importante. En muchos casos, la misma no ha sido diseñada pensando en el desarrollo del sector, sino en extraer la mayor renta del recurso. Algunos estudios tributarios, como Van Meurs

(1995) y Otto (1992), han encontrado que los sistemas tributarios de la región no son competitivos a la hora de atraer inversiones. Por lo tanto, los esquemas tributarios a implantar deben lograr un balance entre la recolección de ingresos adecuados para el Estado (que, en última instancia, es el propietario del recurso en la mayoría de nuestros países) y la posibilidad de desarrollar el sector. En los últimos años, se ha optado por mecanismos de ganancias compartidas entre el Estado y los inversionistas, de forma tal que simultáneamente se reduzcan las distorsiones que puede generar la introducción de impuestos y se haga al Estado partícipe de los beneficios generados en el sector. Sin embargo, si se opta por este tipo de instrumentos, los Estados deben estar preparados para manejar la volatilidad que se generaría en los ingresos fiscales, dado que las ganancias de este tipo de negocios son sumamente cambiantes producto de

Recuadro 3.4 Las necesidades de inversión en el sector de hidrocarburos

En un trabajo reciente, Espinasa (2004) muestra las grandes tendencias del comercio de hidrocarburos en el Hemisferio Occidental. Si se separa al mismo entre Estados Unidos, Canadá y América Latina, claramente se observa un importador neto grande, los Estados Unidos, y dos exportadores netos. En el trabajo, se muestra que hoy en día los Estados Unidos importan más de 60% de su consumo de hidrocarburos. De estas importaciones, 40% proviene del Hemisferio Occidental, y 24% de América Latina.

En este contexto, Espinasa argumenta la necesidad de inversión en la producción de hidrocarburos en América Latina, en particular en los países andinos. La razón se fundamenta en el hecho de que, mientras la tasa de extracción de petróleo de los Estados Unidos es 9,3% y la de Canadá es 15,3%, la de la región es 3,1% y la de los países andinos está incluso por debajo de 2%. Por lo tanto, una mayor producción de petróleo

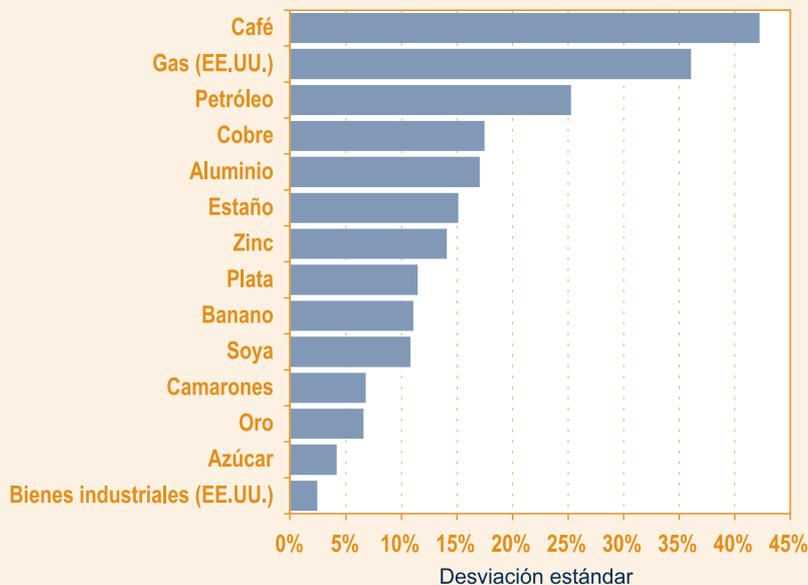
en la región podría ayudar a disminuir la dependencia de los Estados Unidos de petróleo extra-regional, lo que por diversas razones puede ser considerado como deseable para ese país.

Sin embargo, para mantener la producción de la región a los niveles actuales, se requiere una inversión de US\$ 8.000 millones al año. Si, además, se decide aumentar la producción en 80% de aquí al año 2020 (que, según estimaciones del autor, llevaría a la región a proveer 40% de las importaciones estadounidenses), se requieren inversiones adicionales por US\$ 70.000 millones en los próximos 16 años. Dado que alrededor de 85% de estas reservas se encuentran en los países andinos, se espera que un 85% de estas inversiones se localice en ellos. Esto implica que, a los niveles de PIB de la región hoy en día, la inversión en el sector representaría un promedio de 2,6% anual. Para los países andinos, llegaría a representar 15,5% anual.

la variabilidad de los precios de estos bienes, como se aprecia en el Gráfico 3.22. Por lo tanto, es importante la institucionalidad fiscal que se describe en el Capítulo 5 de este libro.

Dadas las tensiones antes descritas, será importante proveer a los productores de contratos que sean considerados seguros. Adicionalmente, en aquellos casos en que el sector sea considerablemente

grande, con diversidad de empresas involucradas, de recursos a explotar, etc., será necesario crear una Agencia Estatal Administradora de los Recursos con un grado importante de autonomía de gestión. Como su nombre lo indica, el objetivo fundamental de la Agencia será administrar la explotación de las reservas de los recursos en el país por parte de empresas operadoras, las cuales pueden ser públicas o privadas. La Agencia, en



Fuente: FMI (2004d)

Gráfico 3.22
Volatilidad de los precios

ningún caso, deberá asumir directamente la explotación de las reservas y tendrá como principales tareas elaborar y adjudicar los contratos para la explotación de reservas probadas; fiscalizar la ejecución de dichos contratos desde una perspectiva técnica, financiera, ambiental y social; contratar la exploración de nuevos yacimientos/minas en el territorio nacional; y participar activamente en la elaboración de la política del sector, en particular en lo que se refiere al aporte técnico en cuanto a la correcta explotación de las reservas nacionales tomadas en su conjunto⁶⁵.

Así mismo, los contratos elaborados, adjudicados y fiscalizados por la Agencia deberán tener como característica la definición de los siguientes parámetros: áreas/minas adjudicadas en concesión; duración de las concesiones; condiciones económicas, en particular el pago por unidad de producto; la velocidad y la trayectoria de explotación de las mismas; condiciones de compras y contrataciones de bienes y servicios nacionales; condicionantes ambientales y sociales de la explotación, entre otros aspectos.

Finalmente, con el propósito de incrementar la credibilidad de la Agencia, es necesario asegurar el mayor grado de autonomía del Gobierno. Ello, de forma tal de aislarla tanto como sea posible de las presiones de distinto tipo, en particular las fiscales, que pudieran inducir a cambios en las condiciones contractuales de las operadoras.

En resumen, es necesario generar las condiciones para que el sector de ventajas comparativas, especialmente el de recursos naturales, se pueda desarrollar. Al revisar las experiencias exitosas de diversificación alrededor de dicho sector, invariablemente se encuentra que el marco legal e institucional relacionado al mismo ha sido factor determinante para su desarrollo. Por esta razón, se requiere generar en la región un marco institucional que permita el acceso de las inversiones al sector y que garantice la estabilidad de las reglas de juego a las mismas.

Mejorando el ambiente de negocios

Como vimos anteriormente, una de las primeras líneas de acción consiste en generar un ambiente de negocios apto para el desarrollo de nuevas empresas, así como para el mejor desenvolvimiento de las existentes. En particular, hemos visto que los principales problemas se encuentran en la dificultad para abrir una nueva empresa, así como en las posibilidades de disponer de mano de obra que sea productiva. En esta sección se proponen recomendaciones de política en estos dos frentes⁶⁶.

En lo referente a los mercados laborales, en BID (2004) se propone una serie de recomendaciones para resolver problemas de los sistemas de regulación y su impacto en el mercado de trabajo. Específicamente, se establece que la institucionalidad alrededor del sector debe cumplir ciertos roles fundamentales.

En primer lugar, se debe facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de empleo, vía servicios de intermediación laboral efectivos. Este trabajo no tiene que descansar sólo en el sector público, en tanto se puede establecer el marco adecuado para que el sector privado y asociaciones sin fines de lucro ofrezcan estos servicios. Por otro lado, se debe proteger a los trabajadores contra los riesgos de inestabilidad laboral, aunque esto no debe ser a través de la imposición de pagos cuantiosos de indemnización por despido o la prohibición de despedir trabajadores. Por el contrario, se deben crear programas de seguro social que proporcionen una garantía de ingresos mínimos al mayor número de trabajadores y que sean viables económicamente, estando conscientes de los efectos secundarios de tales políticas. Por el lado del financiamiento, se recomienda ajustes de manera contra-cíclica. Así mismo, el trabajo del BID reconoce que no existe una receta de instrumentos de política para construir un sistema de seguridad social. Por el contrario, ésta debe adaptarse a las circunstancias de cada país⁶⁷. En el próximo capítulo presentaremos algunas

⁶⁵ Espinasa (2004).

⁶⁶ Si pensáramos en el caso de países con mano de obra abundante, es evidente que las recomendaciones que se hacen sobre los mercados laborales, junto con las recomendaciones de mejorar la productividad laboral, serían fundamentales.

⁶⁷ Por ejemplo, se puede implementar un seguro de desempleo, pero hay otras soluciones como cursos breves de capacitación, implementación de obras públicas intensivas en mano de obra y transferencias de efectivo a familias que quedan fuera de sistemas de apoyo.

alternativas de diseño del sistema de seguridad social acorde con una estrategia de inclusión⁶⁸.

En segundo lugar, deben aplicarse normas y promoverse relaciones laborales que sean armoniosas, así como también debe contarse con mecanismos adecuados y efectivos para la solución de disputas. Los países deben invertir en el desarrollo de instituciones que se encarguen de las políticas laborales, tanto las que recaban, analizan y procesan información, como las que ponen en práctica las políticas y hacen cumplir las normas. Se debe revisar las relaciones entre empresas y trabajadores y promover un acercamiento. En este sentido, si bien las regulaciones se orientan a apoyar a los trabajadores a lograr resultados inalcanzables en las negociaciones privadas, su aplicación tiene que tomar en cuenta efectos secundarios y requiere una infraestructura de supervisión adecuada. Finalmente, un rol fundamental de la institucionalidad alrededor del mercado laboral es el mejoramiento de las aptitudes de los trabajadores. Este tema será tratado más adelante.

Además de la regulación en el mercado laboral, el otro ámbito en el que la regulación juega un papel fundamental es el del funcionamiento de las empresas. Penfold (2002) explica que existe una serie de barreras administrativas que dificultan la libre operación de las empresas. Como argumenta el autor, muchas veces estas barreras son necesarias, pero existen problemas bien sea porque no son bien administradas (por ejemplo, en relación con los pasos necesarios para la creación de una empresa) o porque son engorrosas y se pueden simplificar (por ejemplo, los permisos de importación, que pueden ser por razones fitosanitarias). Por cierto, existen también barreras innecesarias, que los gobiernos deben identificar y eliminar (por ejemplo, controles ambientales innecesarios dada la tecnología existente).

Revisando experiencias exitosas en la reducción de barreras administrativas, el autor propone que la tarea de los gobiernos debe comenzar por hacer un estudio detallado de los pasos, tiempos y costos que

conlleven un proceso de inversión en las etapas de entrada, localización y operación de una empresa. Posteriormente, se debe estudiar si los mismos son competitivos con respecto a otros países, para identificar soluciones alternativas que permitan mejorar procesos administrativos o incluso eliminar algunas barreras⁶⁹. Otro paso importante es la evaluación de la percepción y el impacto real que dichas barreras tienen sobre la estructura de costos de las empresas. Esta evaluación se realiza a través de reuniones con gremios empresariales y de la implementación de encuestas que midan el clima de inversión. Con ello, se pretende medir el impacto que las barreras administrativas tienen sobre la productividad y la competitividad de la empresa privada y la identificación de los costos “informales” que deben enfrentar.

Terminado el estudio, el inicio de la fase de implementación de las reformas requiere una serie de condiciones, para garantizar que sean efectivamente adoptadas. Las dos condiciones fundamentales para el éxito de las reformas son: la existencia de objetivos compartidos y de cooperación técnica entre el sector privado y el sector público, y el compromiso y coordinación de alto nivel en el sector público. Además, Penfold (2002) sugiere otras características que deben estar presentes: la evolución de las reformas debe ser monitoreada regularmente por un agente externo; las reformas deben ser globales, es decir, con amplio foco sobre el proceso administrativo; los gobiernos regionales y locales deben ser tomados en cuenta en el proceso de reforma, ya que de otra forma se puede generar trabas en estos niveles, y se debe divulgar información tanto para los inversionistas locales como extranjeros.

Por otro lado, el autor realiza recomendaciones puntuales destinadas a facilitar la creación de empresas. En lo referente a la constitución y registro de una compañía, se debe buscar la claridad en el proceso, la facilidad de acceso a los despachos públicos, la transparencia en las tarifas, derechos y requisitos y la rapidez en el procesamiento. El autor propone, para incorporar tecnología, realizar el mismo por medio de Internet, previa simplificación

⁶⁸ Sin embargo, es importante evitar que el sistema de seguridad social impacte negativamente el mercado laboral. Por ejemplo, si se crea un seguro de desempleo, éste debería estar limitado a los trabajadores que hacen sus aportes. Adicionalmente, se deben tener los sistemas administrativos y de supervisión necesarios para manejarlos efectivamente.

⁶⁹ Como vimos cuando se discutió acerca del ambiente y la regulación, muchas veces estos estudios ya están hechos para los países de la región.

del proceso. Lo que debe buscar el sistema es limitar el número de visitas al registro mercantil. Adicionalmente, las empresas necesitan cumplir otra serie de trámites, importantes desde el punto de vista de regulación y supervisión, pero que pueden convertirse en obstáculos. Por eso, una recomendación es facilitar estos trámites en un sólo sitio, que puede ser el propio registro. Además, se debe reducir las tarifas; reducir el tiempo necesario para las autorizaciones, incluyendo la posibilidad de la aprobación automática después de un lapso especificado de silencio administrativo; publicar los criterios que rigen los estudios requeridos (como, por ejemplo, estudios de impacto ambiental) para que las empresas presenten el informe de la manera exigida desde la primera vez; y por último, desarrollar un sitio web para los inversionistas que facilite la asistencia técnica.

En resumen, se aprecia que existe una agenda pendiente de reformas respecto de la regulación de los países de la región que claramente permitiría una mejor asignación de recursos. Esto no implica dejar de lado las funciones del Estado en lo referente a regulación y supervisión de las empresas, así como lo relativo a la protección social. Lo que se debe buscar es una flexibilización de la regulación que permita la asignación del capital y de la mano de obra en los sectores más productivos.

Mejorando la productividad laboral

Claramente, la educación juega un papel fundamental en la transformación productiva, dado que ayuda a aumentar la productividad de la mano de obra y adecua la misma para las demandas que se generan por la inserción internacional. El tema de la educación es bastante extenso y deriva en recomendaciones de política que cubren varias aristas, muchas de las cuales serán tocadas en el próximo capítulo de este libro. En este capítulo, nos vamos a enfocar en políticas que adecuen la oferta educativa a las necesidades del mercado laboral en un contexto de mayor inserción internacional.

En este marco, existen varios frentes importantes de acción. En primer lugar, dado que buena parte de la capacitación de la mano de obra ocurre en las empresas, es importante analizar el rol del Estado en esta práctica. En segundo lugar, la IED puede ser

aprovechada para aumentar el nivel educativo que tiene la mano de obra en la región. En esta sección, revisaremos las opciones de política que tiene la región en estos aspectos.

Capacitación

En términos de política, la efectividad y el éxito de los programas de capacitación depende de los incentivos de empresas y trabajadores hacia la demanda y oferta de habilidades, respectivamente. En este sentido, las políticas tributarias pueden jugar un rol importante en subsidiar tanto el costo de la capacitación para personas que escogen invertir en el aprendizaje de nuevas habilidades, como las inversiones que hacen las empresas en la capacitación de sus empleados.

El uso de la “franquicia tributaria” chilena es un ejemplo interesante de cómo un descuento tributario puede ser usado para subsidiar programas de capacitación, sin que necesariamente se produzca una intervención en las decisiones de capacitación de las empresas y empleados. Sin embargo, éste u otro tipo de instrumentos solamente tendrá los efectos deseados si se complementan con criterios de regulación adecuados, mediante los cuales se evite el desperdicio de recursos y la búsqueda de rentas por parte de empresas y trabajadores⁷⁰.

El conjunto de programas de capacitación que pueden alcanzar una mayor efectividad requiere de la coordinación entre el sector empresarial y los trabajadores (pudiendo éstos ser representados por sindicatos). Este tipo de coordinación puede implicar que los programas de capacitación sean incluidos en las negociaciones de los contratos colectivos, en los que se negocie el nivel de inversión destinada al desarrollo de habilidades. Adicionalmente, se pueden incluir subsidios para entrenamiento en los mecanismos de indemnización por cese y en los seguros de desempleo, preferiblemente en la forma de *vouchers* que los trabajadores puedan negociar como parte de su estrategia de búsqueda de trabajo.

Finalmente, cabe preguntarse quién debe proveer los servicios de capacitación, si el Estado o el sector privado. En Colombia, un estudio del BID (2001) entre proveedores públicos y privados encontró que el impacto de la capacitación sobre el salario es

⁷⁰ BID (2001).

Recuadro 3.5 El modelo chileno, diferenciando entre regulación y provisión

El sistema de entrenamiento en Chile está regulado por el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) bajo el Ministerio del Trabajo. Una de las características distintivas del SENCE es que es un simple regulador, que no posee ni opera las facilidades de entrenamiento. La Ley 19.518 le otorga el poder al SENCE para administrar un programa de rebajas al impuesto sobre la renta (franquicia tributaria) para firmas que proporcionan o contratan directamente proveedores registrados para desarrollar programas de entrenamiento para sus trabajadores. El descuento se fija como máximo en uno por ciento de los pagos de nómina de la empresa, con un mínimo que favorece a las firmas más pequeñas. Las empresas presentan sus programas de entrenamiento al SENCE. Si éstos cumplen con los criterios de relevancia y calidad, las firmas reciben un descuento en su pago de impuestos que cubre una porción del costo del programa. Este modo operacional hace uso completo de la variedad de los proveedores de entrenamiento disponibles en el mercado y permite a las

firmas escoger el contenido de sus respectivos programas de entrenamiento de acuerdo a sus necesidades. Las firmas más pequeñas, que no tienen la estructura administrativa necesaria para el diseño de sus programas de entrenamiento, pueden usar organizaciones intermedias para proveer entrenamiento. Estas actividades también se benefician de la rebaja en los impuestos.

Otra importante reforma que introduce la Ley 19.518 es la regulación para la contratación de aprendices que usa la franquicia tributaria para subsidiar el entrenamiento de los trabajadores antes de comenzar oficialmente a trabajar, por un período de tres meses. Además, el SENCE opera el *Fondo Nacional de Capacitación*, que financia el entrenamiento de grupos en desventaja a lo largo de las líneas del modelo *Chile Joven* y es activo en el establecimiento de sistemas de búsqueda de empleos a nivel municipal.

Fuente: BID, 2001

mayor para los trabajadores que asisten a instituciones privadas. Esto posiblemente sea porque las empresas intervienen en la selección de los programas de capacitación y en el proveedor, aunque esto no pueda generalizarse para todos los países. Sin embargo, independientemente del proveedor, para que sea exitosa dicha provisión es importante la correcta certificación de habilidades, las cuales pueden solucionar el problema de información tanto de la calidad como de la cantidad de las habilidades de los trabajadores. La certificación, no obstante, requiere una fuerte participación institucional por parte de empresas, trabajadores y sindicatos respecto del diseño de los estándares de contenido y mecanismos de acreditación⁷¹. En los recuadros que aparecen a continuación presentamos dos casos exitosos de capacitación, que muestran la importancia de la correcta regulación y provisión de incentivos para la capacitación de la fuerza laboral pública y privada.

La inversión extranjera directa y la mejora educativa

Las empresas transnacionales pueden contribuir mucho en el desarrollo de la educación en los países receptores de inversión. No sólo pagan salarios mayores a sus empleados, sino que también invier-

ten más en el entrenamiento de los mismos. Además, pueden inducir y apoyar a las empresas locales a hacer lo mismo, sobre todo a sus compradores y proveedores; pueden interactuar con las instituciones locales de entrenamiento para mejorar sus cursos; apoyar al gobierno y las asociaciones industriales en el establecimiento de nuevos centros de entrenamiento; y convencer a las instituciones en sus países de origen a establecer programas en los países receptores de inversión⁷².

El papel de las transnacionales en la creación de habilidades y el fortalecimiento del capital humano en el país receptor depende de la industria y del sistema de operación en el sector. Las empresas transnacionales que invierten en el extranjero para explotar sus ventajas tecnológicas suelen contribuir a elevar positivamente el nivel de capital humano y de entrenamiento en la economía del país receptor. En el caso de empresas transnacionales que invierten específicamente para aprovechar la mano de obra barata, el nivel de habilidades tiende a ser menor, como también las sumas destinadas a entrenamiento y capacitación de sus empleados. Además, existe evidencia de que las empresas transnacionales responden a la oferta de capital humano en el país receptor, con *upgrading* de sus inversiones en

⁷¹ Ibid.

⁷² UNCTAD (1999).

Recuadro 3.6 El modelo mexicano, la reforma de CONALEP

El Gobierno mexicano introdujo en 1978 el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) como un sistema de educación técnica alternativo a la tradicional educación superior-secundaria. En 1991, el CONALEP sufrió una gran transformación cuando redujo el número de carreras ofrecidas de 149 a sólo 29 e introdujo cursos modulares, sistema precursor de la educación y modelo de entrenamiento de competencia ahora adoptado en México.

Los graduados del CONALEP buscan trabajo por más tiempo, sin embargo esto se ve recompensado por el hecho de que la congruencia con esos trabajos es mayor al compararla con otros trabajadores. En promedio, el CONALEP incrementa las ganancias de los graduados en 22% si éstos se comparan con otros trabajadores. Tras la reforma de 1991, los graduados tienen 45% más de probabilidad de encontrar un trabajo que aquellos en el programa pre-reforma.

Adicionalmente, el CONALEP ha tenido efectos de derrame (*spillovers*) sobre el resto del sistema de educación técnica, al estimular a otras instituciones educativas a ser más eficientes y a adaptarse a una situación social y económica cambiante (Carnoy *et al* 2000).

Entre los principales factores responsables por el buen desempeño generalizado del CONALEP, destacan los siguientes: una estructura organizacional nacional autónoma, operación descentralizada, fuertes relaciones con la industria, instructores con experiencia en la industria y cursos modulares. Sin embargo, aun existen varios retos que superar, sobre todo el ajuste curricular hacia las circunstancias cambiantes del mercado y el mejoramiento de la eficiencia, tanto externa como interna.

Fuente: López-Acevedo (2001)

aquellos países que cuentan con un mayor nivel de capital humano. Éste, a su vez, contribuye a un *upgrading* de las habilidades de la fuerza laboral, conformando un círculo virtuoso, como se aprecia en el Recuadro N° 3.7 sobre la experiencia de Costa Rica. Una enseñanza importante a tomar en este tema para los países en desarrollo es tratar de no caer en una trampa de bajo nivel de habilidades (*low skill trap*), es decir, que las transnacionales produzcan sólo bienes con bajo contenido tecnológico y no tengan incentivos para invertir en el entrenamiento de su mano de obra⁷³.

Además de la creación y perfeccionamiento de las habilidades productivas, las transnacionales pueden contribuir al desarrollo de sistemas organizativos y de gestión, con importantes efectos de derrame (*spillovers*) sobre empresas locales. La evidencia empírica muestra la importancia que tiene la presencia de empresas extranjeras en la adopción de técnicas de gestión moderna en los países receptores⁷⁴.

En conclusión, existe una serie de acciones que pueden tener un impacto más o menos temprano, comparado con reformas destinadas a mejorar la calidad del sistema educativo. Por un lado, la capacitación es un área fundamental para aumentar la productividad laboral, pero requiere una importante

intervención del Estado y reformas en algunas estructuras existentes. Por otro, existe un margen interesante para aprovechar la IED como catalizadora de mejoras del nivel educativo de la mano de obra. Éste constituye un beneficio adicional para que los gobiernos concentren esfuerzos en atraerla.

El cluster: núcleo de diversificación e innovación

Dado el análisis hecho sobre la estrategia de diversificación seguida por la región hasta ahora, es evidente que ésta debería replantearse contemplando el potencial de los conglomerados productivos o *clusters*. Como explicábamos, los mismos pueden convertirse en núcleos de la diversificación al ir generando nuevas ventajas comparativas alrededor de las cuales surgen nuevas actividades, para así agregar valor a las exportaciones tradicionales. Sin embargo, como veremos en esta sección, también juegan un rol importante en la innovación.

En esta sección estudiaremos las acciones que pueden desarrollar los gobiernos para propiciar *clusters*. Es importante acompañar a los mismos en el proceso de innovación, por lo que trataremos las políticas que se pueden llevar adelante para adecuar los sistemas nacionales de innovación.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ UNCTAD (2000a, 2000b).

Recuadro 3.7 El caso de INTEL en Costa Rica

El caso de Costa Rica presenta una experiencia interesante de analizar, ya que es un país pequeño que, a pesar del bajo desempeño macroeconómico de la región, ha logrado experimentar tasas de crecimiento positivas en los últimos años, en especial en los años 1998 y 1999 a raíz de la entrada de la empresa INTEL a ese país.

Estudios como el de Spar (1998), Rodríguez *et al* (2002), Rodríguez (2001) y Briceño *et al* (2003), entre otros, han analizado por qué INTEL decidió asentarse en Costa Rica. A nivel educativo, las autoridades costarricenses tomaron varias medidas para superar la carencia de mano de obra especializada para las necesidades específicas de INTEL, que incluyen el bajo nivel de inglés. Para ello, se propusieron las siguientes medidas: i) se formó un equipo compuesto por autoridades de la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Ciencia y Tecnología y las Universidades para detectar las necesidades del sistema educativo para cubrir las necesidades de INTEL; ii) el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) lanzó un programa de actualización profesional a través de un certificado de un año para graduados de colegios o instituciones de educación técnica; iii) INTEL y el ITCR pusieron en marcha el Programa *Associate Degree* para graduados de colegios técnicos; iv) se implementó el Programa de Entrenamiento en Idiomas, llevado a cabo por el ITCR; y v) se incorporó nuevos cursos en los programas de estudio de las carreras de ingeniería en el ITCR-Universidad de Costa Rica (UCR).

La decisión de INTEL de asentarse en Costa Rica permitió un impulso adicional para que otras empresas extranjeras se establecieran en ese país. Éstas, en su mayoría, se caracterizaron por ser intensivas en habilidades técnicas, lo que ha motivado un mayor nivel de capacitación de la población laboral costarricense. De acuerdo con Rodríguez (2001), la capacitación de la fuerza de trabajo que labora en INTEL -tanto *in*

situ, como en la casa matriz- y el apoyo brindado a ciertos programas educativos en universidades públicas constituyen dos de los principales efectos positivos que INTEL ha generado en Costa Rica, adicionales a la agregación de valor asociado a su propia actividad productiva.

La colaboración de INTEL con las universidades públicas para promover mejoras en sus currículos, así como la capacitación de profesores en áreas técnicas, han sido efectos relevantes en el ámbito educativo. Entre las instituciones públicas más favorecidas destaca el caso del ITCR, que incluso adquirió el *status* de "Asociado de INTEL", lo que le ha permitido la inclusión de nuevos programas de grado, la mejora en el conocimiento y actualización de sus profesores y, finalmente, una mejora en su posición financiera.

Por último, y no menos importante, la presencia de INTEL en Costa Rica ha incrementado la conciencia en los jóvenes acerca de las oportunidades que pueden encontrar en carreras técnicas o del campo de la ingeniería. Esto ha ocasionado un incremento en la matrícula de dichas facultades en las universidades públicas. Por ejemplo, en el caso del ITCR, el número de estudiantes matriculados en el área de ingeniería se incrementó de 577 (9,5% de la matrícula total) en el primer trimestre de 1997 a 874 (12,5% del total de la matrícula) en el año 2000 (Rodríguez, 2001).

La principal enseñanza de la experiencia de Costa Rica, sobre todo en el caso de INTEL, es lo importante que puede ser la IED para propiciar el crecimiento de los países de la región. La estrecha colaboración de INTEL con las autoridades educativas, en especial con universidades y centros tecnológicos, muestra lo clave que resulta aumentar la participación del sector privado (nacional y extranjero) en el diseño de la política educativa y en la adaptación del sistema educativo a los requerimientos que la mayor inserción internacional impone.

Finalmente, un actor importante en los *clusters* es la inversión extranjera directa. Veremos que ésta juega también un papel fundamental en los procesos de innovación.

¿Qué hacer para promover los clusters?

Un diseño de políticas de diversificación a partir de los *clusters* debe empezar por un entendimiento de las acciones de política que pueden llevarse a cabo para el desarrollo del *cluster* mismo. En este contexto, la CAF ha venido conduciendo el

Programa Andino de Competitividad (ver Recuadro N° 3.8), que incluye un componente de promoción y desarrollo de *clusters*. De esta experiencia, se han derivado lecciones de *clusters* exitosos. Por ejemplo, trabajar con conglomerados que presenten un mínimo de cohesión y acuerdo y con representantes que muestren interés y compromiso en proyectos conjuntos, vale decir, que estén dispuestos a dar aportes monetarios y de horas-hombre en apoyo a la asociación. Además, contar con el liderazgo del sector privado, lo que implica que éste convoca al

Recuadro 3.8 El Programa Andino de Competitividad (PAC)

El PAC es un programa de la Corporación Andina de Fomento que viene ejecutando proyectos en los cinco países de la región andina, enmarcados en las siguientes áreas de acción: (i) Estrategias de Competitividad; (ii) Promoción y Desarrollo de *Clusters*; (iii) Mejoramiento del Clima de Negocios e Inversión; (iv) Innovación, Tecnología y Productividad; y (v) Fortalecimiento de Instituciones que promueven la competitividad.

Dada la baja presencia de *clusters* en la región andina y la escasa articulación de los existentes, el PAC viene llevando a cabo actividades de desarrollo de *clusters* para que mejoren su capacidad para transformarse en mundialmente competitivos. Dentro de éstos, ha trabajado los siguientes proyectos por país:

Bolivia:

- Uvas, vinos y singanis
- Maderas y muebles
- Cuero y sus manufacturas
- Textiles y confecciones

Colombia:

- Transporte de carga
- Eléctrica y electrónica

Ecuador:

- Textiles y confecciones

Perú:

- Uvas de mesa de exportación
- Redes empresariales de PYMES (calzado, hortalizas, lácteos y artesanía)
- Textiles y confecciones
- Espárragos frescos de exportación: logística y capital social

Venezuela:

- Centro de Excelencia en Ingeniería de Software

Los trabajos ejecutados permitieron reunir a los principales agentes económicos de cada *cluster* y, en el marco de un enfoque muy participativo y bajo una visión común, establecer propuestas de desarrollo a partir de la identificación de dificultades agudas como restricciones de logística, problemas de organización, falta de liderazgo, debilidad en los eslabonamientos industriales y actitudes culturales que limitan el desarrollo empresarial.

Las iniciativas promovidas implican reconvertir a los empresarios en su manera de hacer negocios: enfocarlos hacia el mercado (en contraposición a la oferta), hacia la producción con innovación, diferenciada y con valor agregado (en vez del producto estándar de bajo costo) y a colaborar entre competidores, con el gobierno y con las universidades e institutos. Esto es, aprendiendo a crear capital social a pesar de la desconfianza latente en las sociedades latinoamericanas.

sector público a participar y actuar de facilitador (pero no al revés, pues de lo contrario el *cluster* carecerá de compromiso real de los actores del sector productivo). Este tema también comprende el hecho de que los componentes de dicho proyecto deben salir de la propia agenda del *cluster* y no ser impuestos ni liderados por las instituciones de promoción o por el gobierno. Adicionalmente, atender la solución de problemas puntuales y/o dotar de herramientas que aumenten la productividad del *cluster*, con lo que se refuerza la articulación interna y se potencian sinergias. Por último, lograr que algún líder del *cluster* se “adueñe” del proyecto y esté dispuesto a promoverlo a través de alianzas dentro y fuera de la asociación.

Por lo tanto, es evidente que no basta con la existencia de conglomerados, sino que es necesario promover la interacción empresarial. Las empresas que participan en un *cluster* deben emprender acciones conjuntas que les permitan buscar merca-

dos, desarrollar productos, implementar innovaciones y reforzar la sostenibilidad del grupo asociado. De este modo, se espera superar colectivamente barreras que, por su dimensión, son difíciles de abordar de manera individual. La superación de las mismas refuerza la asociatividad, al demostrar que los “competidores” dentro de un *cluster* pueden cooperar y alimentar un acervo de capital social que facilita el intercambio de conocimientos y promueve innovación. En este contexto, la generación de proyectos y acciones asociativas permitirá a las empresas alcanzar ventajas competitivas en los siguientes ámbitos:

Economías de escala: especialmente para obtener descuentos en la compra de insumos, adquirir y utilizar eficientemente tecnologías más productivas y acceder a mercados de grandes volúmenes.

Flexibilidad: la creación de relaciones de cooperación entre empresas permite aumentar su capacidad para responder a cambios de la demanda, sin

aumentar capital instalado y costos fijos.

Difusión de la innovación: la construcción de relaciones de confianza entre empresas facilita el intercambio de conocimientos y experiencias, mejorando su capacidad de gestión estratégica y acelerando su proceso de aprendizaje.

Reducción de las barreras a la entrada: la especialización de empresas en las distintas fases del proceso productivo, en un contexto que propicia el desarrollo de la subcontratación y la creación de redes horizontales, tiende a facilitar la puesta en marcha de nuevos emprendimientos productivos.

Además, es importante, sobre todo al principio, que se busquen resultados que generen impacto visible, para lo cual deben definirse metas medibles que permitan un efecto de demostración –dentro y fuera del *cluster*. Aun así debe tomarse en cuenta que la mayor parte de los resultados se logrará a mediano plazo, ya que implican cambios de cultura y mentalidad empresarial.

Esta dinámica interactiva y la interdependencia entre los agentes económicos integrantes de un *cluster* se convierte en el elemento fundamental de innovación de las empresas participantes. Un *cluster* innovador se transforma en un imán que atrae nueva tecnología, capital humano especializado y recursos para financiar investigación y desarrollo. Hoy en día, el proceso moderno de innovación tecnológica ya no está concentrado en el interior de una empresa o de un laboratorio aislado. Por el contrario, las actuales innovaciones técnicas que han sido exitosas dependen fundamentalmente de la capacidad asociativa que posee una empresa para asegurar y generar cooperación con las otras empresas vinculadas a la cadena de valor. Esto puede implicar asociaciones con empresas locales, instituciones nacionales (universidades) y empresas extranjeras localizadas en el exterior.

La sinergia que surge a través de la interacción y combinación del conocimiento complementario de las diversas empresas (e instituciones) que están conectadas por la cadena de valor se transforma, entonces, en el motor de generación del *cluster*. La

producción y difusión de conocimiento específico, vital para aumentar la productividad de las distintas etapas de la cadena de valor, tiene una mayor probabilidad de ser generada en el ámbito local, es decir, en el *cluster*, que a escala global. En este sentido, un estudio realizado para la CAF, sobre las experiencias de *clusters* apoyadas por la Corporación⁷⁵, destaca el rol importante de la difusión de conocimiento. Como destacan los autores, es importante que exista una o varias figuras encargadas de recopilar historias de éxitos, información creíble, entre otras tareas, dentro de distintos *clusters*, para luego ser diseminadas y aprovechadas por los otros actores del *cluster* (ver Recuadro 3.9, pág. siguiente).

No obstante, es importante destacar que la capacidad asociativa en torno a la innovación técnica que conecta a las empresas productoras del bien final, proveedores, instituciones dedicadas a la investigación y desarrollo y demás agentes del *cluster* constituye solamente un medio y no un objetivo final. El objetivo final es el incremento sostenido de productividad, que para las empresas se traduce en un aumento de utilidades y, para el país, en la diversificación de las exportaciones. Una herramienta importante en este sentido es la adopción de estándares internacionales de certificación y calidad total, que aseguren la competitividad y posicionamiento del producto en los mercados globales.

Del análisis realizado hasta ahora se desprende que el desarrollo de *clusters* es una iniciativa que básicamente le compete al sector privado, que debe mostrar compromiso y liderazgo para que dicho desarrollo sea real y sostenible. Sin embargo, el Estado puede actuar de facilitador, generando un contexto favorable y poniendo en marcha una política nacional en esta materia. En este marco, la experiencia indica que se deben seguir las siguientes líneas de acción: estimular la coordinación interinstitucional, buscar la formación de competencias técnicas especializadas en la promoción de esquemas asociativos, crear o fomentar mecanismos de financiamiento compartido de proyectos de articulación productiva y el apoyo a iniciativas que fomentan el emprendimiento productivo⁷⁶.

⁷⁵ Hartwell Associates (2004).

⁷⁶ Las propuestas descritas son el fruto del Foro Nacional de Competitividad en el Perú de 2003; pero consideramos aplican a la mayor parte de países de la región.

Recuadro 3.9 El espárrago peruano, la insospechable rentabilidad del capital social y de la gestión del conocimiento compartido^a

Perú es el segundo mayor productor de espárragos del mundo. Las especiales condiciones climáticas de la costa peruana permiten la siembra del espárrago todo el año, una ventaja que no tienen otros países. En el año 2000, el 80 por ciento de las 50.000 toneladas de exportación por vía aérea era perecible, en su gran mayoría espárrago fresco. La mitad de estas exportaciones se dirige a los Estados Unidos y la otra mitad a Europa.

El Perú comparte el mercado estadounidense del espárrago con México y con los productores domésticos de los Estados Unidos. Dada la gran distancia entre los principales mercados consumidores y el Perú, este país no puede competir con otros proveedores más cercanos a dichos mercados sobre la base del costo (el transporte representa el 46 por ciento del costo total de producir el espárrago peruano y colocarlo en el mercado final), sino que tiene que hacerlo a partir de la calidad: proporcionando a los departamentos de alimentos frescos de los supermercados productos de muy alta calidad y consistentemente frescos.

El espárrago se convirtió en el producto estrella de exportación del Perú no sólo por las favorables condiciones climáticas, sino, sobre todo, por las acciones conjuntas y el manejo del conocimiento de un grupo de empresarios decididos a atacar los principales problemas de la difícil cadena logística del espárrago. La cadena de frío es un componente crítico para que el espárrago llegue adecuadamente al mercado final. Para ello, se requiere mantener el espárrago a una temperatura muy cercana a los 2 grados centígrados y al 98 por ciento de humedad, desde el momento de la cosecha hasta la venta al minorista. La exposición a temperaturas mayores reduce significativamente el tiempo durante el que el espárrago se mantiene fresco y ello, en un mercado de consignación, ciertamente tiene un efecto directo en la rentabilidad de las empresas exportadoras. Hasta 1998, el punto más débil de esta cadena era el aeropuerto de Lima, en el que los envíos del campo eran cargados en paletas a la intemperie y tenían que esperar unas cuatro horas antes de ser ingresados a los aviones.

Después de persistentes intentos de asociar a los empresarios de espárragos en la constitución de una cámara de frío en el aeropuerto de Lima, la determinación y visión de un

grupo de pioneros entre los empresarios del sector, junto con la acción de la Asociación de Exportadores y el apoyo del Ministro de Agricultura, hicieron posible el permiso de las autoridades del aeropuerto para la construcción de dicha cámara, administrada por Frío Aéreo, asociación representativa de las primeras diez empresas participantes. Luego de cinco años de operación desde 1998, Frío Aéreo ha reducido el tiempo que se necesitaba para cargar los espárragos en los aviones de cuatro horas a una hora y 20 minutos. El rango de temperatura usual ha bajado de 2-8 grados a 2-4 grados.

Una buena parte del éxito de Frío Aéreo se debe a la definición, la medición y el compartir prácticas que mejoran y hacen más rápido el manejo de este producto. Es decir, esta asociación no es sólo para compartir instalaciones físicas, sino también una alianza para el conocimiento. La gerencia de Frío Aéreo envía a cada empresa socia información recibida sobre los productos diariamente, informes de los volúmenes de espárragos exportados a los principales mercados tres veces por semana y *rankings* de temperaturas y niveles de calidad dos veces al mes. De esta manera, la clara evidencia de un mejor desempeño de otros motiva la adopción de las mejores prácticas.

Las instalaciones compartidas y las prácticas de compartir información de Frío Aéreo apoyan una exitosa estrategia de tres partes: crear un estándar de calidad (tiene, por ejemplo, un empaque estandarizado para mejorar la eficiencia); proporcionar proyecciones exactas de producción y exportación; y promover el consumo del producto.

Las mejoras comunes de los exportadores peruanos de espárrago les han ayudado a competir de manera más efectiva con los productores mexicanos, norteamericanos y europeos. Además, han elevado significativamente la reputación internacional del espárrago peruano. El cuidado colectivo de prevenir que los envíos de espárragos sean utilizados para el contrabando de drogas ha hecho que Frío Aéreo sea la primera empresa peruana en recibir la certificación del gobierno de los Estados Unidos que le exonera de la prolongada inspección de drogas al llegar sus productos a dicho país.

^a Este recuadro está basado sobre un estudio hecho para la CAF por Hartwell Associates (2004).

En lo referente a la estimulación de la coordinación interinstitucional, debe reconocerse que en algunos países de la región existen instituciones de fomento que operan en ámbitos relacionados con los temas de articulación productiva. Sin embargo, en la mayoría de los casos, no existen instancias de coordinación que permitan un análisis sistemático y un intercambio constante de las respectivas experiencias. Para sentar las bases de una coordinación interinstitucional más eficaz, se puede constituir una mesa técnica de coordinación. De esta manera, los representantes de las instituciones más comprometidas con los temas de articulación productiva tienen un espacio permanente de discusión de las respectivas experiencias de promoción de redes, cadenas productivas, *clusters*, etc. En dicha mesa se puede establecer una línea de base común para el análisis comparado de dichas experiencias, elegir casos de estudio, definir los términos de referencia para la contratación de estudios de evaluación y discutir los resultados de dichos estudios.

Adicionalmente, se puede llevar a cabo las siguientes iniciativas en el corto plazo: la realización de un catastro de las distintas iniciativas de fomento a la producción, efectuar estudios de caso, el análisis y difusión de los resultados y la producción y difusión de información de mercado. Finalmente, es importante difundir los resultados de los análisis y sensibilizar al mayor número de actores institucionales y productivos acerca de las buenas prácticas de articulación empresarial. Es por esto que el Estado puede organizar foros de discusión, es decir, jornadas periódicas de encuentro entre las instituciones, las empresas y los actores locales que han desarrollado iniciativas de articulación productiva. En esta etapa, es importante involucrar activamente a la prensa, con el fin de ir creando conciencia en la población acerca de la agenda de competitividad y articulación productiva impulsada por el gobierno.

Respecto a la formación de competencias técnicas especializadas en la promoción de esquemas asociativos, se puede poner en marcha un programa de entrenamiento de los técnicos que participan en el diseño, implementación, gestión y evaluación de los proyectos asociativos. Dicha labor de formación

debería tener en cuenta tanto las experiencias internacionales como las que se han generado localmente.

Así mismo, los técnicos entrenados pueden fungir de articuladores de las diversas asociaciones productivas, transmitiendo los conocimientos y metodologías de trabajo adquiridos⁷⁷.

Para la generación o fomento de mecanismos de financiamiento compartido de proyectos de articulación productiva, se debe crear un mecanismo institucional que permita captar recursos de fomento procedentes tanto del gobierno como de otros donantes, de modo de transformarlos en incentivos eficaces y transparentes para estimular la generación de proyectos asociativos orientados hacia el desarrollo de la competitividad de las empresas⁷⁸.

Por último, para apoyar iniciativas que fomenten el emprendimiento productivo, uno de los problemas importantes que impide una formación más acelerada de los *clusters* es que los empresarios en América Latina tienden a ser adversos al riesgo y buscan negocios relativamente simples y de corto plazo, mientras que las oportunidades en productos de mayor valor agregado justamente tienden a tener características complejas, y visión de mediano plazo. Para solucionar este problema, es necesario que se desarrollen mecanismos de acceso a capital de riesgo para empresas emergentes y que se propicie la especialización en las escuelas de negocios (estatales y privadas) para formar potenciales emprendedores capaces de manejar riesgos y de ejecutar operaciones complejas.

En el manejo de riesgos, se necesita la capacidad de separar el riesgo en sus diferentes componentes y desarrollar planes específicos para reducir cada uno de ellos a su mínima expresión o pasar parte de ellos a un aliado estratégico. Por su parte, los emprendedores juegan un rol importante en el fortalecimiento de *clusters* al introducir las innovaciones necesarias para exportar productos de mayor valor agregado. Además, los emprendedores pueden utilizar el liderazgo inicial para cambiar la forma de competir y crear un entorno más propicio para la continuidad del proceso innovador. Tanto el sector

⁷⁷ Más detalles sobre las acciones expuestas anteriormente se pueden encontrar en Dini (2003).

⁷⁸ En Chile por ejemplo, se otorga un subsidio mayor a las empresas que se asocian para acceder a los instrumentos de apoyo gerencial y de apoyo a la innovación.

público como el privado tienen un reto importante en crear las alianzas y condiciones necesarias para la formación y crecimiento de los nuevos emprendedores innovadores que reforzará, a su vez, la débil relación entre empresa y universidades que caracteriza a la mayoría de países de la región.

Finalmente, cabe la pregunta sobre el rol que juega el Estado en “descubrir” nuevos *clusters*. Es válido preguntarse si el Estado debe intervenir para seleccionar los *clusters* a desarrollar. Hausmann y Rodrik (2003) argumentan que ante la presencia de incertidumbre acerca de las ventajas y potencialidades productivas de un país puede haber gran valor social en descubrir los costos de actividades domésticas, porque esos descubrimientos pueden ser fácilmente copiados⁷⁹. Por lo tanto, se genera un margen de intervención del gobierno.

En este marco, la primera recomendación de política es que el libre mercado o *laissez-faire* lleva a una sub-provisión de innovación, por lo que los gobiernos deben jugar un papel dual en promover el crecimiento industrial y la transformación. Se necesita fomentar la creación e inversión en nuevas empresas *ex ante*, pero sacar del mercado empresas y sectores improductivos *ex post*. Los detalles de cómo se debe lograr este objetivo pueden diferir considerablemente de país a país, dependiendo de la capacidad administrativa, el régimen de incentivos existente, la flexibilidad del sistema fiscal, el grado de sofisticación del sector financiero y la economía política. Los gobiernos han utilizado una variedad de instrumentos como la protección comercial, créditos del sector público, menores impuestos, y subsidios a la inversión y la exportación.

Obviamente, todas las intervenciones de política necesitan incrementar el retorno esperado de la innovación. Sin embargo, éstas típicamente crean distorsiones que deben ser minimizadas. Los autores identifican tres áreas en las que pueden clasificarse las intervenciones según el objetivo perseguido. Primero, la discriminación entre innovadores e imitadores. Segundo, la compensación a los inno-

vadores si fallan o el incremento del retorno en caso que sean exitosos. Por último, la imposición de disciplina mediante la eliminación de los beneficios de la intervención gubernamental.

Para este fin, los autores analizan tres instrumentos de política comunes: protección arancelaria, subsidios a las exportaciones, y créditos o garantías públicas. Cabe mencionar que ninguno de ellos cubre necesariamente todas las áreas en las que se busca intervenir y, como recalcan los autores, los dos primeros cada vez son menos aceptados en el contexto de las negociaciones internacionales en el área comercial⁸⁰. Por lo tanto, dependerá de cada país determinar la mezcla necesaria y posible de los mismos para lograr sus fines. Sin embargo, se recalca la importancia de la imposición de la disciplina, que fue clave para el éxito de los países asiáticos, por lo que este factor debe estar presente en el diseño que se desee aplicar⁸¹.

El acompañamiento del cluster: los sistemas nacionales de innovación

En la sección sobre innovación y tecnología se presentó una serie de condiciones necesarias para que en los países se invierta en investigación y desarrollo. Sin embargo, estas condiciones están relacionadas con la viabilidad fiscal, la presencia de mercados financieros y las instituciones. Éstas se pueden considerar, en realidad, como condiciones sobre la viabilidad de cualquier estrategia que se plantee para lograr un mayor crecimiento, por eso, serán tratadas en el Capítulo 5 de este libro. Otro problema mencionado en ese capítulo son las fallas de coordinación. Claramente, lo expuesto en la sección anterior nos lleva a deducir que el *cluster* es el núcleo que sirve para concentrar y coordinar los esfuerzos de innovación. Como se muestra en el Recuadro N° 3.10, las innovaciones en un sector, en particular en el de ventajas comparativas, pueden tener un efecto multiplicador en iniciativas de investigación y desarrollo. Sin embargo, nótese que el mismo ejemplo del recuadro nos habla de una iniciativa relativamente aislada que tomó tiempo para generar los efectos descritos. Para promover estas iniciativas,

⁷⁹ Es decir, los retornos sociales de este aprendizaje tienden a ser mucho mayores que los retornos privados.

⁸⁰ Los autores argumentan que la protección arancelaria no discrimina entre innovadores e imitadores, al igual que los subsidios de exportación, mientras que los créditos o garantías públicas distorsionan las apreciaciones de riesgo.

⁸¹ Por ejemplo, el gobierno coreano, aprovechando su control sobre la banca comercial, actuaba rápidamente para congelar el financiamiento de aquellas firmas cuyos indicadores de productividad no mejoraban o se deterioraban.

Recuadro 3.10 La creación de la Orimulsión^a

La “Orimulsión” es un ejemplo del tipo de innovaciones que se pueden realizar en nuestros países alrededor de las ventajas comparativas. De hecho, esta invención recibió el Premio CAF a la Investigación Tecnológica en el año 2000. Venezuela posee 267 mil millones de barriles de bitumen económicamente recuperables que subyacen en la Faja del Orinoco. Sin embargo, el uso del mismo es relativamente limitado por dificultades de transporte y necesidades de procesamiento para ser usado en refinerías. Gracias a la cooperación entre los científicos de la Universidad de los Andes en Mérida (ULA) y los tecnólogos de la industria petrolera venezolana (INTEVEP-PDVSA), se sintetizó un combustible basado sobre bitumen (70%) y agua (30%). Para que el lector entienda el valor de la invención, es necesario explicar que el bitumen y el agua no se mezclan naturalmente. Intentos anteriores en el mundo por lograr este tipo de “emulsión” no habían sido exitosos. El combustible generado tiene, además, importantes beneficios que le han permitido entrar en el mercado de las plantas termoeléctricas mundiales: alto contenido energético por dólar, compatible con las regulaciones ambientales de emisiones; fácil manejo y transporte, estable en su almacenamiento a temperaturas de invierno; exoneración de aranceles dentro de la comunidad europea; bajos costos de sus plantas procesadoras; y suficiente oferta.

La generación de este nuevo producto propició un efecto demostración en toda la comunidad científica y tecnológica del país. Surgieron cientos de patentes en el transporte, procesamiento, almacenamiento, refinación y combustión del petróleo en todas sus formas. Se generaron nuevos métodos geofísicos de exploración, nuevos catalizadores, nuevos procesos de refinación, nuevas tecnologías ambientales, nuevos modelos de simulación de crudos, de simulación de derrames e impacto ambiental.

Tan sólo INTEVEP-PDVSA, se amplió en 1994 a más de 1.600 profesionales con estudios de pregrado, maestrías y PhD (con una tendencia a duplicarse cada dos años), especializados en áreas de modelaje matemático, en estudios y servicios técnicos en geofísica, química, procesos químicos, mecánica,

metalurgia, electrónica, sistemas, ingeniería ambiental, etc. En resumen, se creó una demanda de investigadores y tecnólogos multidisciplinarios en todo el negocio petrolero que marcó un camino en la creación de capacidades de innovación.

Por otro lado, las redes institucionales se fortalecieron para llevar adelante el negocio de la Orimulsión. Bitúmenes del Orinoco (BITOR), surgía como la empresa comercializadora que haría contratos y alianzas entre centros tecnológicos nacionales e internacionales, con las universidades (ULA, LUZ, UCV y USB), y con compañías extranjeras productoras de electricidad que utilizarían Orimulsión para probar su factibilidad y eficiencia en la generación de energía, y se irían amoldando a las nuevas condiciones del combustible. Así, se adaptaron plantas en Inglaterra, Japón, Italia, Dinamarca, Canadá, Corea del Sur, EE.UU., Singapur y China, las cuales utilizan Orimulsión como combustible, consolidando un mercado real.

Con todas estas ventajas, la Orimulsión compite en el mercado energético, igualando el precio del carbón en todos sus escenarios. En estas condiciones de mercado, además de que estuviera considerado como un producto fuera del marco de la cesta de la OPEP, esta innovación se abre un espacio que no existía antes, y su tendencia en el mercado moderno de energía termoeléctrica está en continuo aumento. Un estudio del MIT en 1992, asociado al programa de *Technology and Policy* y al *Energy Lab*, muestra que existe una enorme oportunidad de sinergia entre el nuevo combustible y la creciente demanda energética. El estudio se basa en distintos escenarios de precios altos o bajos de combustible, y de altos y bajos niveles de demanda, con elevadas regulaciones ambientales. Se concluye que la Orimulsión, en combinación con el gas y las nuevas tecnologías de producción de electricidad, entre otras variables, mostraban las mejores, ambientalmente más compatibles, más robustas y más económicas, estrategias de producción de electricidad para el Sudeste de los Estados Unidos.

^a Este recuadro está basado sobre el trabajo de Fuentes (2004).

debe mejorarse los sistemas nacionales de innovación para propiciar resultados más rápidamente.

Un estudio comisionado por la CAF⁸², tras revisar los sistemas nacionales de innovación en los países andinos, recomienda rediseñarlos, poniendo énfasis

en facilitar la adquisición de tecnología extranjera y aprendizaje tecnológico, ya que mucho del esfuerzo en investigación y desarrollo comienza con la adaptación de la tecnología extranjera a las particularidades del producto nacional. Aunque la apertura comercial ha significado una importante

reducción en los aranceles a las importaciones de tecnología, todavía las empresas tienen problemas de costos y financiamiento. En este sentido, los gobiernos pueden buscar formas de facilitar el crédito para la adquisición de nuevas tecnologías. Sin embargo, esta política debe estar complementada con una que incentive el entrenamiento y el aprendizaje de la tecnología adquirida, como puede ser la creación de fondos de capacitación de recursos humanos de alto nivel⁸³.

El mismo estudio recomienda la difusión de prácticas empresariales promotoras de la innovación, como la obtención de certificaciones internacionales, que claramente implican beneficios en términos de acceso a mercados pero también el aprendizaje de mejores prácticas tecnológicas. Adicionalmente, recomienda una reforma en la educación de valores, tema que escapa al objetivo de este capítulo, pero claramente es importante que exista una cultura de emprendimiento y orientación hacia mercados globales, no sólo los locales.

Adicionalmente, se debe mejorar la conectividad entre las distintas instituciones que participan en el sistema de innovación. Ésta es quizás una de las fallas principales de los SNI actuales. Su solución implica, por un lado, que las instituciones de los SNI interactúen con las instituciones locales, instituciones en países desarrollados y con las propias empresas. Por otro, las empresas tienen que saber cómo interactuar con los SNI. Adicionalmente, hay estrategias que tienen que plantearse de mutuo acuerdo, como por ejemplo las pasantías y la capacitación técnica, temas desarrollados anteriormente. En este sentido, la principal recomendación del autor para mejorar la interconexión del sistema es que éste se oriente a la solución de problemas, para sincronizar los esfuerzos, y que se difunda el uso del Internet como herramienta para la conectividad. El Estado puede jugar un papel importante promoviendo los diálogos entre los principales actores, además de estudios sobre los vínculos claves que se pueden crear⁸⁴.

En términos de recursos, el Estado puede apoyar estas iniciativas. Mayorga (2001) propone una serie de instrumentos que pueden utilizarse, como fondos

concurables de investigación y servicios, fondos de desarrollo tecnológico de las empresas, créditos fiscales y fondos de capital de riesgo. El uso de los mismos dependerá de las circunstancias de cada país. Por ejemplo, el autor argumenta que los créditos fiscales pueden no funcionar para empresas pequeñas o nuevas, sino más bien para empresas grandes, establecidas con una trayectoria importante en investigación y desarrollo. Adicionalmente, los mismos tienen que ir dirigidos a proyectos de alta incertidumbre en términos de retorno, pero con potencial. Si las empresas no consiguen financiamiento para otro tipo de inversión en investigación y desarrollo relativamente más segura (como servicios tecnológicos y científicos) y fácilmente apropiable por las empresas, el Estado puede intervenir a través de los fondos de desarrollo tecnológico. Finalmente, en aquellos casos en que el problema sea la falta de capital de riesgo, puede no ser lo óptimo que el Estado administre un fondo de esta naturaleza, aunque se pueden buscar alternativas como créditos de riesgo compartido o sociedades mixtas de capital de riesgo (para mayor detalle, ver el Capítulo 5).

En lo referente a los propios SNI, los gobiernos pueden financiar directamente los centros de investigación. Sin embargo, esto no garantiza la calidad y productividad de los mismos, aunque sí su supervivencia. De ahí la importancia de los fondos concurables de investigación y servicios. En este sentido, aunque el Estado debe financiar cierto nivel de investigación básica, es importante enfocarla a la demanda (es decir, a la solución de problemas). Sin embargo, éste enfoque también produce inconvenientes, porque muchas veces termina favoreciéndose a los grupos más avanzados. Por otro lado, el Estado puede apoyar, a través de becas o créditos, la formación de investigadores, siempre que estén apoyados por centros de investigación que garanticen el retorno de tal inversión. Finalmente, el Estado debería apoyar el financiamiento de la infraestructura de investigación y desarrollo. En este contexto, el diseño de los mecanismos de apoyo debe tomar en cuenta las consideraciones sobre el financiamiento de la propia actividad y considerar que la misma concuerde con las prioridades trazadas para la estrategia de innovación.

⁸³ Mayorga (2001).

⁸⁴ *Ibíd.*

Finalmente, aunque del desarrollo del sistema financiero se tocará en el Capítulo 5, es evidente que muchas de estas intervenciones se debe a fallas en el mismo. Por lo tanto, es importante que el Estado diseñe un programa de fortalecimiento, con la orientación hacia este tipo de actividades. Se debe pensar en programas de capacitación, asistencia técnica, suministro de programas de informática y manejo de información para que se desarrollen áreas en el sistema financiero que apoyen la innovación⁸⁵.

IED y progreso tecnológico

Además de inyectar recursos en la economía, la IED puede tener un impacto importante sobre la competitividad de las industrias del país receptor de la inversión. En particular, uno de los beneficios principales de la IED para los países receptores es el acceso a tecnologías avanzadas. La transferencia de tecnología ocurre a través del traspaso de capital físico y/o de conocimientos tácitos. La dimensión de este fenómeno es importante. En 1995, más del 80% de los pagos mundiales por concepto de garantías asociados a la transferencia internacional de tecnología se dieron desde filiales hacia sus casas matrices⁸⁶. Con el creciente nivel de complejidad, los costos y la escala del desarrollo de las tecnologías avanzadas, a menudo es difícil para los países en desarrollo tener acceso a ésta sin la participación de una empresa trasnacional. Además, los beneficios del acceso a la tecnología están estrechamente relacionados con las habilidades técnicas, el capital físico y otras funciones ofrecidas por la empresa multinacional, como es el caso de las habilidades en el manejo de gestión organizacional⁸⁷.

En el corto plazo, los beneficios obtenidos de la transferencia de tecnología se vinculan a la oferta de productos de mayor calidad, menores costos y elevada productividad. En el largo plazo, para que los países en desarrollo puedan aprovechar al máximo esta transferencia de tecnología, es importante que sea transformada en “capacidad de inno-

vación local”. La transferencia de tecnologías novedosas y más eficientes es relevante no sólo para la empresa directamente involucrada, sino también para otras empresas locales a través de los efectos de *spillovers*. Éstos afectan tanto a las empresas del mismo sector como a las de otros sectores. La literatura identifica diferentes canales a través de los cuales la transferencia internacional de tecnología puede afectar a las demás empresas del país receptor de IED⁸⁸.

A través de los efectos “demostrativos”, las empresas locales pueden aprender de las tecnologías utilizadas en la empresa trasnacional, lo que en muchos casos sería prohibitivo en términos de costos para los países en desarrollo en ausencia de las empresas trasnacionales. Mediante la rotación entre distintos trabajos, trabajadores entrenados o empleados por la empresa extranjera pueden llevar conocimientos e información consigo cuando dejan de trabajar allí. Este conocimiento “adoptado” puede, pues, beneficiar a un nuevo empleador, o puede ser utilizado para emprender una actividad propia. El alcance de este canal depende, por un lado, de la legislación laboral en el país receptor y, por el otro, de las políticas laborales de la empresa trasnacional. Por ejemplo, algunos países tienen leyes específicas para proteger los secretos industriales de las empresas o, simplemente, las empresas mismas se pueden defender ofreciendo salarios altos para minimizar la salida de empleados. Finalmente, la transferencia de tecnología también puede ocurrir a través de las “conexiones verticales” o *vertical linkages*, es decir, mediante el suministro de insumos a la empresa trasnacional por parte de las locales o mediante la compra de sus productos. En este sentido, la tecnología transferida puede también ser beneficiosa fuera de su sector de origen.

Por otra parte, es posible distinguir entre transferencias de tecnología internalizadas y externalizadas⁸⁹. Las transferencias “internalizadas” ocurren entre la

⁸⁵ BID (2000).

⁸⁶ UNCTAD (1997).

⁸⁷ Sin embargo, existen dos posibles desventajas de la transferencia tecnológica a través de la IED. Primero, las trasnacionales, en muchos casos, tienden a transferir los resultados de la innovación, pero no las capacidades innovadoras, que son centralizadas principalmente en sus países de origen. Segundo, las trasnacionales pueden invertir en tecnologías de simple ensamblado y moverse a otras ubicaciones de menores costos cuando los salarios aumenten sin que necesariamente se desarrollen capacidades tecnológicas locales (UNCTAD, 2001).

⁸⁸ Ver Saggi (2001) para una discusión sobre el tema.

⁸⁹ UNCTAD (1999).

empresa extranjera y sus filiales, a través de la inversión directa tradicional. Las transferencias “externalizadas” toman múltiples formas: *minority joint ventures*, franquicias, venta de bienes de capital, licencias, asistencia técnica y subcontratación, entre otras. Con el incremento de las alianzas estratégicas entre empresas y de *clusters* innovadores, la distinción entre los dos canales de transmisión mencionados se hace cada vez más tenue.

Finalmente, el nivel de transferencia de tecnología puede aumentar dramáticamente si la empresa transnacional traslada departamentos de investigación y desarrollo hacia el país receptor. Las actividades innovadoras, por lo general, no son transferidas por las empresas extranjeras. Sin embargo, últimamente esto está cambiando gracias al proceso de “globalización de la tecnología”, y al incremento del número de afiliados que desarrollan actividades innovadoras vinculadas a sus áreas de producción. Todo lo anterior sugiere que gran parte del crecimiento de las exportaciones sofisticadas en el futuro se llevará a cabo dentro o alrededor de los sistemas transnacionales y, por ende, de la IED⁹⁰.

En este sentido, la literatura empírica sugiere que los beneficios económicamente significativos provenientes de los *spillovers* sí existen, aunque los mismos no son automáticos sino, más bien, específicos al contexto. La magnitud y el signo de los *spillovers* están influenciados por la naturaleza del conocimiento, tecnología y prácticas de las firmas extranjeras, así como por las capacidades de las firmas locales para aprender de ellos⁹¹.

Por ejemplo, las multinacionales pueden usar sus grandes fortalezas en términos de innovación, *know how* de producción y habilidades para competir exitosamente con las firmas locales, generando *spillovers* negativos para estos sectores al afectar su productividad⁹². Adicionalmente, no todos los países en desarrollo cuentan con la base tecnológica para

absorber estas ventajas, replicando el éxito en cuanto a exportaciones de economías como Corea del Sur o Taiwán. No sólo esto, las interacciones entre empresas extranjeras y locales representan un canal a través del cual la IED puede incrementar la productividad en los países receptores. Como los *spillovers* son externos a la empresa que recibe la inversión, éstos no tienen relevancia en las decisiones de inversión de los inversionistas foráneos. Por lo tanto, los *spillovers* relacionados con la IED pueden ser una fuente de fallas de mercado, ya que, en ausencia de incentivos, los inversionistas extranjeros pueden adoptar niveles subóptimos de inversión.

Por lo tanto, dado que los *spillovers* parecen ser altamente específicos al contexto, es importante entender los factores relevantes para determinar su magnitud y dirección. Entre éstos, se incluyen la naturaleza de la tecnología en las inversiones, los prospectos de la industria local para desarrollar conexiones aguas abajo o aguas arriba con empresas extranjeras, la capacidad de aprendizaje de las firmas locales, y las complementariedades entre las actividades de los socios extranjeros y la estructura de la economía receptora. Lo anterior sugiere que las políticas gubernamentales en este terreno deben tener como objetivo atraer aquellas inversiones más propensas a generar beneficios significativos en términos de *spillovers*, y no simplemente motivar el aumento en los niveles generales de IED *per sé*.

En resumen, el *cluster* es el mecanismo a través del cual los países de la región pueden alcanzar la diversificación. Para tal fin, los gobiernos pueden jugar un papel importante, más que de orientador, como facilitador y coordinador. Esto no quiere decir que los Estados no tengan que destinar recursos al desarrollo de los mismos. Por un lado, puede ser necesario generar fondos de financiamiento conjunto, que incentive la acción colectiva. Por otro, puede promoverse la presencia de fondos que incentiven “la innovación en sectores”, es decir, el

90 UNCTAD (2001).

91 Gracias a la disponibilidad de nuevas bases de datos y al reconocimiento de algunas limitaciones de los análisis más agregados para detectar los canales microeconómicos de transmisión de los efectos de la IED en el crecimiento, se han llevado a cabo estudios utilizando datos de panel a nivel de firmas o plantas. Al igual que en el caso macro, la evidencia de estos estudios micro sobre los *spillovers* generados por la IED no va en una sola vía causal. Sin embargo, esto bajo ningún motivo lleva a rechazar la hipótesis de los *spillovers* en sí misma (Cantwell (1989), Hadad y Harrison (1993), Kokko, Tansini y Zejan (1996) y Peñalver (2002).

92 Aitken y Harrison (1999) encontraron evidencia de *spillovers* negativos de la IED y sugirieron que los mismos son producto de un efecto de “robo de mercado”: la competencia foránea puede haber forzado a las firmas domésticas a disminuir su producción y, por tanto, a perder economías de escala. Para mayor información, ver Saggi (2001).

descubrimiento de nuevos sectores asociados al *cluster*, en el que el país puede ser exitoso.

Aparte del apoyo directo al *cluster*, los gobiernos tienen que apoyar la innovación. Existen dos vías de acción. Primero, el replanteamiento y apoyo a los sistemas nacionales de innovación, para que éstos se conviertan en proveedores de soluciones a los *clusters*. Segundo, la provisión de incentivos para que la inversión extranjera directa también aporte al proceso de innovación.

Conclusiones

Es plausible concluir entonces que la región puede mejorar su inserción en los mercados internacionales. Esta mejora se logra a través de la agregación de valor a las ventajas comparativas vigentes. Hasta ahora, este objetivo no ha sido logrado exitosamente por problemas en el ambiente de negocios y la regulación, la baja productividad laboral, la escasa innovación, pero, principalmente, por la ausencia de una estrategia efectiva de diversificación.

Por lo tanto, la región tiene que plantearse nuevamente su estrategia de diversificación. Para tal fin, el primer paso es mejorar el ambiente de negocios, en particular, incrementando la eficacia de las regulaciones. Se tiene que facilitar el proceso de creación de empresas y flexibilizar la regulación del mercado laboral, dejando que los instrumentos de política social se encarguen de la protección de los más débiles. Adicionalmente, si el camino a la diversificación que adopten los países comienza por el aprovechamiento de las ventajas comparativas, que en la mayoría de los países pasa por los recursos naturales, es importante adecuar la institucionalidad del sector. Por un lado, se debe fijar reglas claras de uso de los recursos. Por otro, se debe crear los mecanismos de regulación necesarios, para garantizar una explotación racional de los mismos, pero que sean claros y transparentes, de forma de no coartar la inversión en el sector.

Adicionalmente, la región necesita mejorar la productividad de su mano de obra. Para tal fin, reformar el sector educativo es fundamental. Si bien la mejora de dicho sector tiene diversas variantes e implicaciones que van más allá de la mejora de la productividad laboral, nos enfocamos en los

factores centrales para este último aspecto (sobre todo, en el corto plazo, dado que en el largo plazo se debe seguir una estrategia de mejora del sistema educativo que ayude también a la inclusión, tema que será tratado en el próximo capítulo). En particular, es necesario mejorar las habilidades de la mano de obra actualmente empleada, por lo que son importantes los programas de capacitación. Al respecto, el Estado puede jugar un rol importante, sin ser necesariamente el proveedor de la capacitación, en tanto puede proveer incentivos para que los privados lo hagan de manera más eficiente. Por otro lado, la inversión extranjera puede jugar un rol importante en el aumento del nivel educativo de la mano de obra, pero los gobiernos tienen que generar los incentivos para que esto ocurra.

En adición a lo anterior, el factor clave al replantearse la ruta a la diversificación es contar con una estrategia para el desarrollo de los *clusters*. Ésta debe cubrir tres ámbitos de acción. Primero, la acción del Estado dentro de los propios *clusters*, vía un papel importante de coordinación e información, aunque también, a través de la provisión de recursos para incentivar la cooperación e innovación en sectores productivos. Segundo, a través de los Sistemas Nacionales de Innovación, contemplando disponibilidad de recursos y la reorientación de los mismos hacia la provisión de soluciones al sector productivo. Finalmente, es importante aprovechar la inversión extranjera directa en su aporte al introducir nuevas tecnologías. Por lo tanto, debe diseñarse una estrategia de promoción de la misma, que tome en cuenta la generación de *spillovers* positivos.

Como se aprecia, además de recomendaciones relacionadas al clima de negocios, que son acciones que el Estado puede realizar unilateralmente, la mayoría de las recomendaciones aquí presentadas implican una acción coordinada entre el Estado y el sector privado. Por ello, sea para definir las áreas de capacitación laboral o para definir las áreas de investigación y desarrollo, beneficiadas por recursos del fisco, es necesaria la cooperación entre el sector público y el sector privado. Por lo tanto, quizás el primer paso indispensable para ejecutar las propuestas es el diálogo entre ambos actores, específicamente sobre las potencialidades del país y la manera de cómo aprovecharlas.

El desafío de la inclusión social

El desafío de la inclusión social

Es innegable que el estancamiento del crecimiento económico en América Latina ha impedido reducir la pobreza de manera significativa en la región. Además, los altos niveles de desigualdad y exclusión imperantes en la mayoría de los países de Latinoamérica no han permitido que las ganancias del desarrollo económico alcancen a los segmentos más necesitados de la población. Por otra parte, la enorme disparidad en la distribución del ingreso, de hecho la peor del mundo, no contribuye ni al proceso de crecimiento económico, ni a la gobernabilidad democrática.

A lo largo de este libro se han presentado propuestas para alcanzar una mayor y mejor inserción internacional, principalmente a través de la transformación productiva de las economías de la región. No obstante, dichas propuestas no serán viables en la medida en que no se ataquen los problemas sociales que enfrenta América Latina. Adicionalmente, la implementación de las propuestas puede producir pérdidas de corto plazo para algunos grupos de la sociedad, por lo que es necesario desarrollar mecanismos de protección temporal durante la transición. Por otra parte, es posible señalar que estas propuestas también pueden traducirse en nuevas oportunidades para los excluidos, tomando en cuenta que el mejoramiento del capital humano de la región es clave para el éxito de la misma. De esta manera, la adecuada estrategia social complementará y reforzará la transformación productiva.

La estrategia social que se expondrá a continuación descansa sobre tres pilares fundamentales: creación de oportunidades, efectiva protección social y políticas de largo plazo para fortalecer el capital humano y mejorar el funcionamiento del mercado laboral. La creación de oportunidades es clave para reducir la pobreza, mejorar la distribución del ingreso y disminuir la exclusión. El objetivo es dotar de activos y fuentes de empleo a los más pobres. Para ello, se proponen programas de acceso a activos que permitan a los individuos generar ingresos, mejorar su calidad de vida y salir de la pobreza. Entre los programas a considerar se encuentran: microcréditos, acceso a tierra, fondos

de inversión social, y un rol más activo de la empresa privada en la generación de soluciones a los problemas sociales. Sin embargo, estos mecanismos deben ser diseñados cuidadosamente a través de sistemas de incentivos eficientes, que no creen distorsiones en los mercados, y puedan ser implementados dentro de las limitaciones fiscales que enfrentan los países de la región.

Aunque no se expondrá exhaustivamente el pilar de protección social en este capítulo, se presentarán algunas ideas generales sobre cómo amortiguar los choques económicos que afectan principalmente a los pobres y se describirán brevemente los programas de mejoramiento de la eficiencia y protección del gasto social, transferencias focalizadas y planes de empleo temporales y seguros al desempleo. Las políticas de largo plazo son clave para el éxito de las propuestas presentadas a lo largo de este libro. En tal sentido, se presentarán planteamientos para mejorar el capital humano a través de aumentos en la calidad de la salud y la educación, y políticas para mejorar el funcionamiento de los mercados laborales.

Es importante destacar que las propuestas que se presentaran a continuación no pretenden ser una receta a seguir por los países de la región. Claramente, cada realidad es diferente; de lo que se trata es recoger experiencias exitosas a nivel internacional, e inclusive latinoamericanas, que puedan servir de ejemplo para implementar programas sociales innovativos y de alto impacto. De hecho, a lo largo del capítulo se presentarán algunas iniciativas exitosas en las que la CAF ha participado.

El capítulo se divide de la siguiente manera: la sección dos discute la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad, y presenta la situación actual en América Latina. La sección tres presenta los lineamientos generales de la estrategia social propuesta; la cuatro explora los mecanismos de generación de oportunidades; la cinco presenta propuestas para la implementación de mecanismos de protección social; la seis discute políticas de largo plazo y por último la siete concluye.

Crecimiento, pobreza y distribución del ingreso

Si bien existe una amplia literatura sobre la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza, algunos puntos de este debate no han sido resueltos del todo. A pesar de que la evidencia empírica muestra que el crecimiento económico es necesario para reducir la pobreza¹, no es concluyente con respecto al papel de la desigualdad del ingreso en el crecimiento, como veremos más adelante. Sin embargo, como lo muestra el Gráfico 4.1, es evidente que existe una relación entre bajo crecimiento y la presencia de altos niveles de desigualdad, medidos por el coeficiente de Gini². Efectivamente, los países de América Latina muestran, en promedio, tasas de crecimiento menores y niveles de desigualdad mayores que sus contrapartes de Asia del Este y el Pacífico y otras regiones en desarrollo.

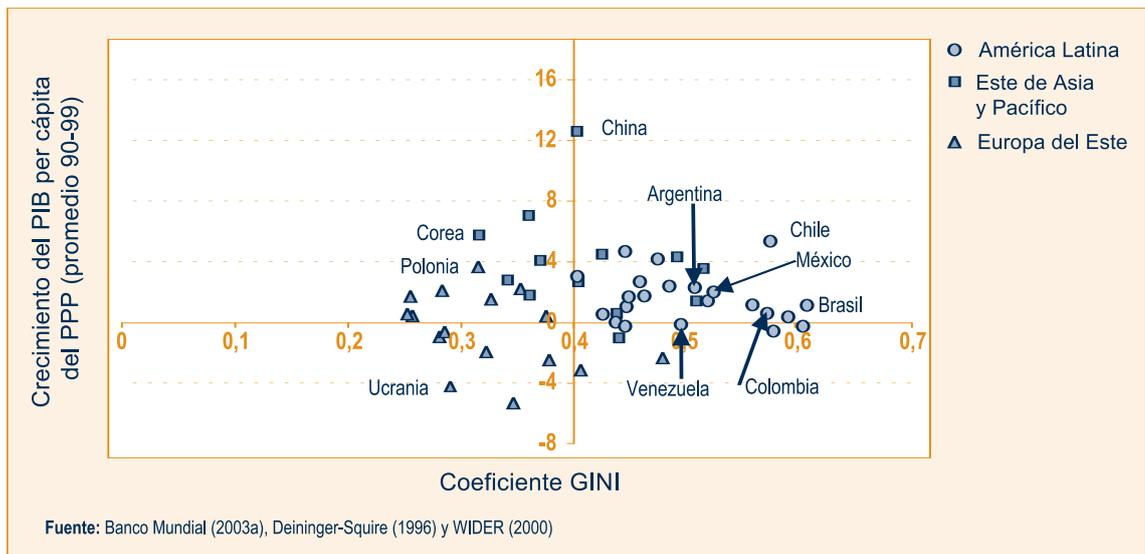
El debate

La discusión de la relación entre crecimiento, pobreza y desigualdad se remonta a Kuznets (1955), quien argumenta que durante las primeras etapas de desarrollo económico de un país, el mayor crecimiento económico estará acompañado por un empeoramiento de la desigualdad del

ingreso, en la medida en que los trabajadores rurales (con bajos ingresos y baja desigualdad) se convierten en trabajadores urbanos (con mayores ingresos y mayor desigualdad). Sin embargo, una vez que las economías alcanzan un mayor grado de desarrollo, el sector agrícola pierde importancia, y la distribución del ingreso mejora. Esto se conoce en la literatura como la “U invertida”.

Varios estudios, como por ejemplo Dollar y Kray (2000) y Adams (2003), muestran que el crecimiento económico contribuye de manera importante a la reducción de la pobreza, especialmente en países en desarrollo. En general, existe consenso en que el crecimiento es necesario para reducir la pobreza. No obstante, la evidencia no es tan concluyente con respecto al efecto de la desigualdad en el crecimiento. Algunos autores, Barro (1999), Persson y Tabellini (1991) y Alesina y Perotti (1993), argumentan que una economía con distribución del ingreso muy desigual tendrá mayores dificultades para crecer. Otros, como Stewart (2000) y Srinivansan (2001), no encuentran evidencia suficiente para asegurar que la desigualdad es nociva para el crecimiento.

Gráfico 4.1
Crecimiento del PIB per cápita y desigualdad



¹ Dollar y Kray (2000) y Adams (2003).

² El coeficiente de Gini mide la magnitud de la desviación de la distribución del ingreso de individuos u hogares en una economía de una distribución del ingreso perfectamente equitativa. Un coeficiente de Gini igual a cero significa una distribución del ingreso totalmente equitativa, mientras que un coeficiente igual a 100 representa total desigualdad del ingreso. Algunas veces se normaliza y la escala se mide de 0 a 1.

No obstante, en el debate actual en América Latina, se coloca a la desigualdad del ingreso y a la exclusión como una de las causas principales del descontento de la población con las instituciones democráticas y de la crisis de gobernabilidad por la que atraviesan varios de los países latinoamericanos. Se reconoce en la literatura económica al menos tres canales mediante los cuales la desigualdad afecta al crecimiento. Por una parte, la presencia de conflictos distributivos en una sociedad lleva a implementar políticas económicas (impuestos, subsidios, controles, etc.) que tienen un impacto negativo sobre el crecimiento³. Por otra parte, alta desigualdad en la distribución del ingreso causa conflictos sociales, que a su vez provoca inestabilidad política y afecta desfavorablemente la inversión y el crecimiento. Además, se reduce la capacidad de las economías para adaptarse a choques externos, y se incrementan los costos de las firmas debido a la violencia y a la inseguridad⁴.

Otros estudios⁵ señalan que una distribución de la riqueza desigual inicial en una economía, conjuntamente con mercados de crédito imperfectos, pueden prevenir que los frutos del crecimiento alcancen a los menos favorecidos de la sociedad. Esto ocurre porque al no tener acceso al crédito, individuos con bajas dotaciones de riqueza se verán limitados para invertir tanto en capital físico como humano, restando oportunidades de salir de la pobreza. Es un hecho ampliamente documentado que los mercados financieros latinoamericanos son poco profundos (BID, 2001), por lo que este argumento puede aplicar a la región.

Del debate expuesto en esta sección, se desprende que reducir la exclusión permitirá complementar el mayor crecimiento a través de un mejor aprovechamiento de las oportunidades generadas durante el proceso. No obstante, estas políticas no deben interferir con el buen funcionamiento de los mercados, especialmente el laboral, y deben ser diseñadas e implementadas adecuadamente para no convertirse

en simples transferencias de dinero o especies. De lo que se trata es que los pobres tengan acceso a herramientas que les permitan alcanzar mayores niveles de bienestar.

La situación en América Latina

Pobreza

Diversos organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), coinciden en señalar que durante la década de los noventa la reducción de la pobreza ha sido muy limitada, y en el mejor de los casos se encuentran los mismos niveles de pobreza imperantes a comienzos de la década de los ochenta, la llamada “década perdida”. A pesar que las instituciones mencionadas utilizan diferentes metodologías y datos en sus análisis para determinar las tendencias recientes de la pobreza, sus resultados son similares.

Utilizando datos del Banco Mundial, en el Gráfico 4.2 (ver pág. siguiente) se verifica que a nivel mundial, los niveles de pobreza total (porcentaje de personas que viven con menos de \$2 por día) se redujeron levemente de 61,0% en 1987 a 56,1% en 1998. Es interesante destacar que si excluimos a China, país que ha experimentado una importante reducción de los niveles de pobreza y representa una proporción importante de la población mundial, la reducción de la pobreza a nivel mundial es casi marginal, pasando la misma de 58,2% a 57,9% durante el mismo período. En el caso de América Latina y el Caribe se constata un empeoramiento de la problemática de la pobreza en el lapso que va de 1987 a 1990, pasando de 35,5% a 38,1%, respectivamente. Recientemente, este indicador ha experimentado una mejora al ubicarse en 31,7% para 1998.

De acuerdo a los datos más recientes de la CEPAL⁶, en 2002 el 44% de los habitantes de América Latina vivían en situación de pobreza total y 19,4% se encontraban en situación de indigencia⁷, lo que

³ Alesina y Rodrik (1994), Person y Tabellini (1994) y Bertola (1993).

⁴ Alesina y Perotti (1996) y Rodrik (1997).

⁵ Galor y Zeira (1993), Banerjee y Newman (1993), Aghion y Bolton (1997), Piketty (1997), Lloyd-Ellis y Bernhardt (2000) y Ghatak y Jiang (2002).

⁶ Los datos de la CEPAL no coinciden necesariamente con los del Banco Mundial, puesto que ambas instituciones utilizan metodologías diferentes.

⁷ La CEPAL define la situación de indigencia como el porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al costo de una canasta básica de alimentos.

Gráfico 4.2

Personas viviendo con menos de US\$ 2 por día

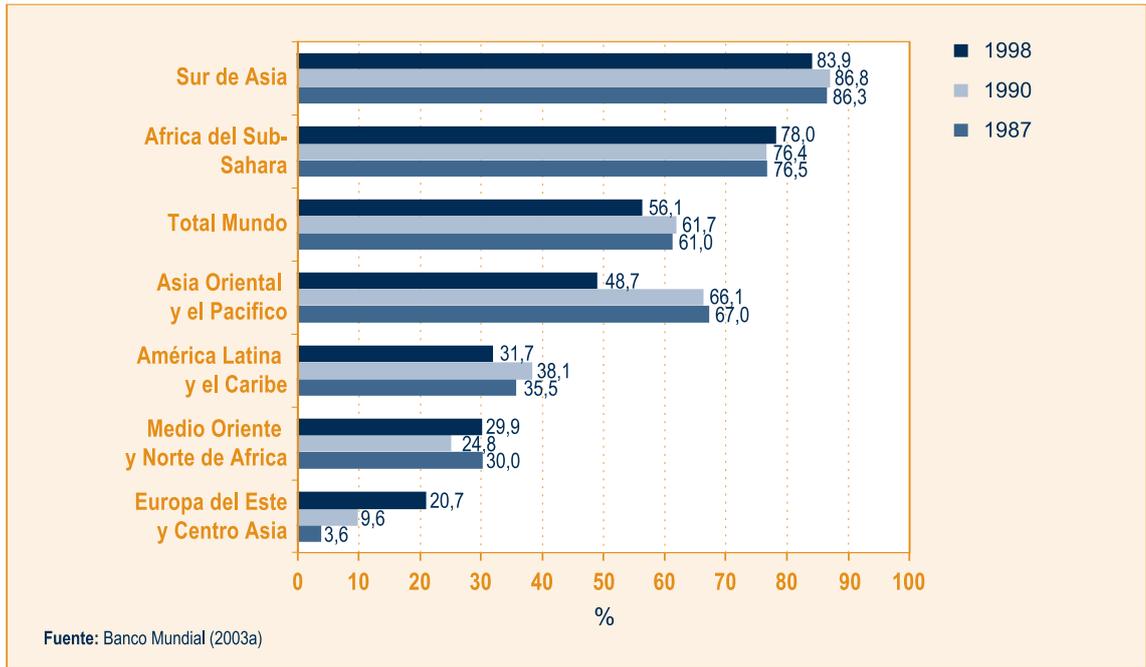
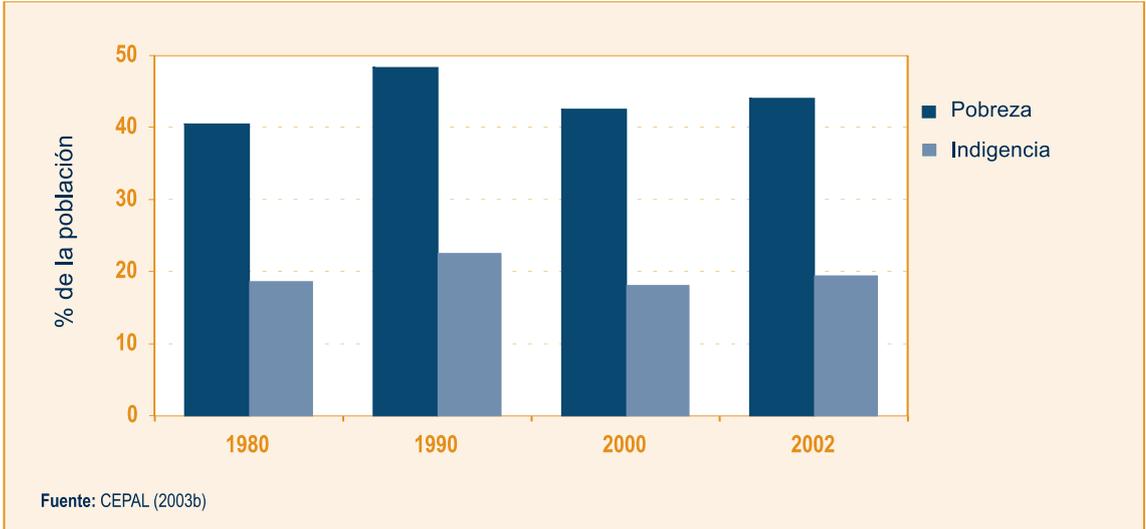


Gráfico 4.3

Pobreza e indigencia en América Latina



quiere decir que no son capaces ni siquiera de cubrir sus necesidades mínimas alimenticias diarias. Esto implica una mejora con respecto a 1990, cuando la pobreza total alcanzó 48,3% y la indigencia se ubicó en 22,5%. Sin embargo, si comparamos con los niveles de 1980, la situación es muy similar, cuando los índices de pobreza total e indigencia registraron 40,5% y 18,6% respectivamente.

Cabe destacar que los índices de pobreza de la región se mantienen altos, y la leve mejora en la década de los noventa tiene que ver, en parte, con

las ganancias que en materia de lucha contra la pobreza ha tenido Brasil después de la implementación del Plan Real. Este progreso probablemente hubiese sido mayor si la crisis de México no hubiese causado un incremento de la indigencia en la región para 1996 (Wodon, 2001). Más recientemente, los problemas económicos que han enfrentado países como Argentina, Venezuela y Brasil, probablemente han causado un aumento de la pobreza en la región. Esto se refleja en los aumentos de la pobreza y la indigencia en el período 2000-2002.

Una dimensión importante de la pobreza es su diferente incidencia en áreas rurales con respecto a las urbanas. Tanto la pobreza total como la pobreza extrema tienden a ser más elevadas en zonas rurales. De acuerdo con las estadísticas de la CEPAL, en 2002 la pobreza rural (61,8%) casi duplicó a la del medio urbano (38,4%), mientras que la indigencia representó casi el triple en la misma comparación, siendo los valores 37,9% y 13,5%, respectivamente. Dado que aproximadamente el 75% de la población de América Latina vive en ciudades, el número absoluto de pobres es mayor en áreas urbanas que en áreas rurales. Sin embargo, al considerar la pobreza extrema, el número absoluto de personas en esta situación es mayor en el campo

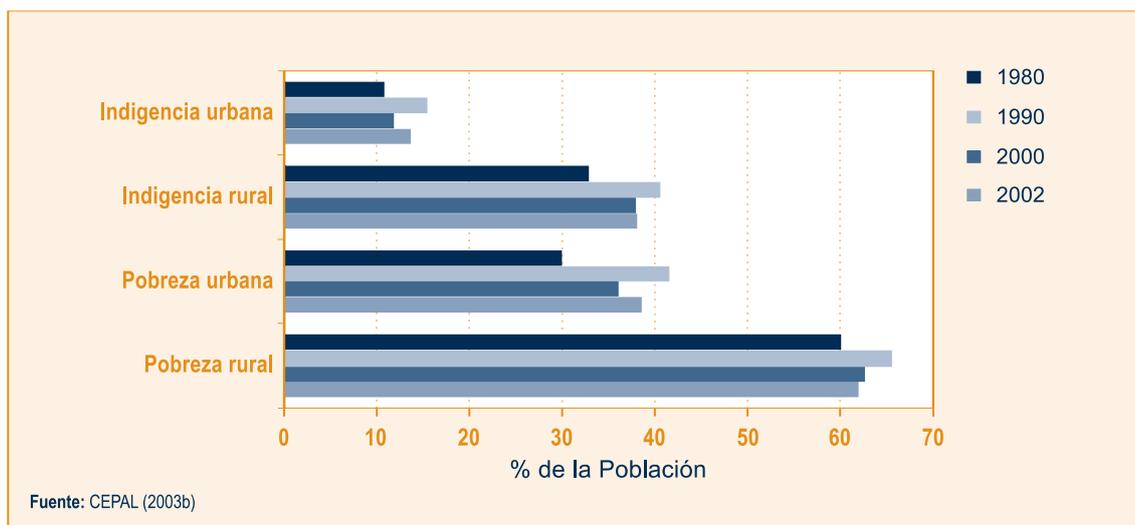
que en la ciudad. Esto tiene importantes implicaciones en el diseño de políticas que persiguen atacar la pobreza.

Desigualdad

América Latina se caracteriza por su desigual distribución del ingreso. De hecho, es la región más desigual del mundo. Como se puede apreciar en el Cuadro 4.1, el coeficiente de Gini ha aumentado en la mayoría de los países de América Latina en el período 1990-1999, observándose que el promedio de la región ha pasado de 0,536 a 0,556 en el transcurso de dicha década. Igualmente, la participación en el ingreso del 10% más rico ha aumentado en más de 1,5% durante el mismo período.

Gráfico 4.4

Pobreza e indigencia urbana y rural en América Latina



Cuadro 4.1 Cambios en la desigualdad del ingreso en América Latina en los noventa

País	Coeficiente de GINI		Participación en el Ingreso Total del 10% más rico	
	1990	1999	1990	1999
Argentina	0,501	0,542	34,8	37,0
Bolivia	0,538	0,586	38,2	37,2
Brasil	0,627	0,640	43,9	47,1
Chile	0,554	0,559	40,7	40,3
Colombia	0,601	0,572	41,8	40,1
Ecuador	0,461	0,521	30,5	36,6
México	0,536	0,542	36,6	36,4
Perú	0,532	0,545	33,3	36,5
Venezuela	0,471	0,498	28,7	31,4
Promedio América Latina	0,536	0,556	36,5	38,1

Fuente: Base de Estadísticas e Indicadores Sociales, CEPAL (2003b)

Comparando a América Latina con otras regiones del mundo (Ver Gráfico 4.5) podemos derivar dos conclusiones. En primer lugar sólo el Sudeste Asiático y el Pacífico muestran un mejoramiento en la distribución del ingreso en los noventa. En segundo lugar, la desigualdad en América Latina, además de ser la peor, ha aumentado en la década de los noventa.

Otros indicadores de bienestar social

Además de los indicadores tradicionales de pobreza y desigualdad del ingreso, es importante analizar otras variables que forman parte del capital humano de la población, y cuyo mejoramiento puede permitir a los más necesitados escapar de la pobreza. De particular importancia son los indicadores de educación, salud y desarrollo humano de las Naciones Unidas.

Salud

En los últimos 50 años se han obtenido logros significativos en el área de salud. La esperanza de vida y la mortalidad infantil han mejorado sostenidamente, enfermedades como la viruela han sido eliminadas y se han logrado importantes avances tecnológicos en medicinas, vacunas y conocimiento epidemiológico. Estos logros pueden ser atribuidos a varios factores.

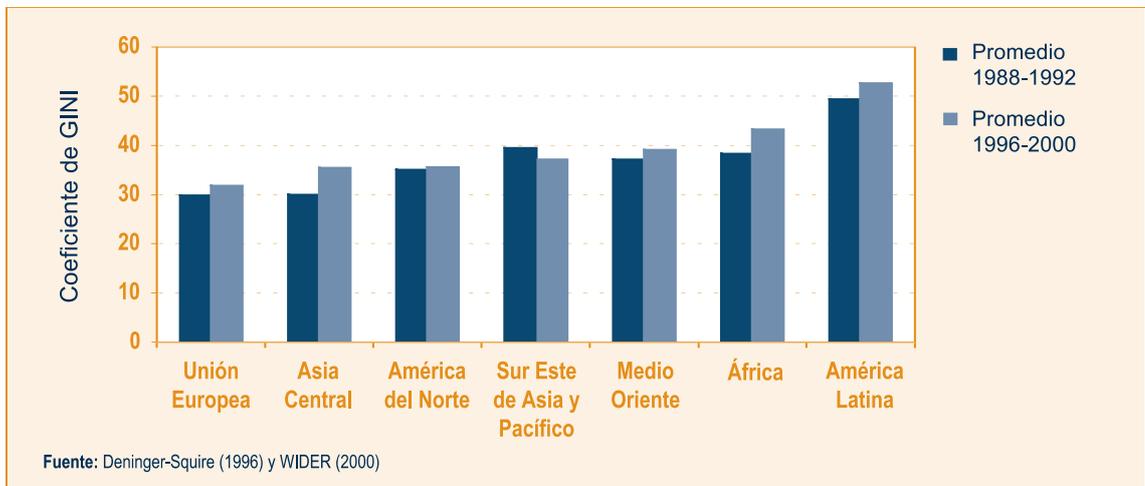
En primer lugar, en el ámbito educacional, el aumento de la escolaridad y la mayor y mejor difusión del conocimiento sobre enfermedades, manejo de alimentos y aguas negras han contribuido a reducir la incidencia de enfermedades. En

segundo lugar, los gobiernos han realizado importantes avances en saneamiento público y acceso a agua potable, lo que ha disminuido focos infecciosos. Esto ha implicado un mejoramiento en la higiene de la población, reducción de aguas estancadas y mejor manejo de los desperdicios. En tercer lugar, muchas de las mejoras en tecnología médica que se han hecho en países desarrollados, se han difundido en gran medida en la región. Como se observa en los Gráficos 4.6 y 4.7, el acceso de la población a estos servicios es relativamente alto en América Latina y ha continuado aumentando en los últimos años.

No obstante, la situación en el área de salud no es uniforme para todos los países de la región. Por ejemplo, la tasa de mortalidad de niños menores a cinco años varía desde 12 niños por cada mil nacimientos en Chile, hasta los 77 por cada mil nacimientos en Bolivia. Además, dados los elevados niveles de desigualdad encontrados en Latinoamérica, algunos indicadores varían significativamente entre regiones (rural *versus* urbana) y clases socioeconómicas de un mismo país.

En otros indicadores, se observa también grandes diferencias entre los países de la región. Por ejemplo, la población sub-nutrida en Bolivia fue de 23% en 2000, mientras que en Chile la tasa fue de 4% en dicho año. Por su parte, en el gasto público dedicado a la salud encontramos un caso similar, mientras que en Ecuador se gastaron \$78 *per cápita* en 2000, en Argentina se destinaron \$1.091 en el mismo periodo⁸.

Gráfico 4.5
Variación en la desigualdad del ingreso por regiones del mundo en los años noventa



⁸ Estos gastos son ajustados por Paridad del Poder de Compra (PPP).

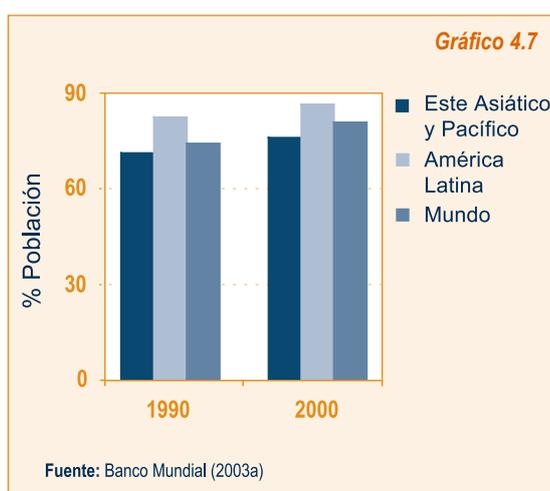
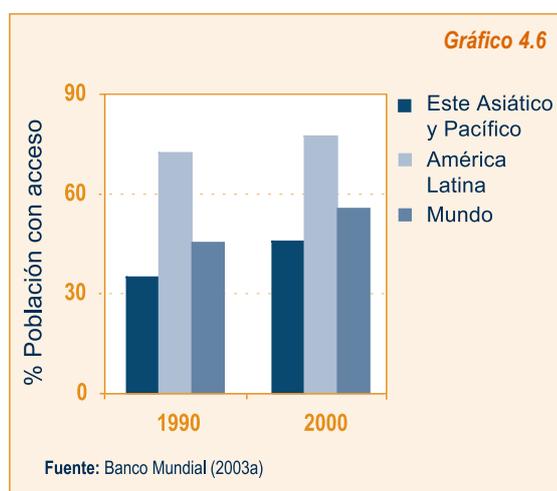


Gráfico 4.6
Facilidades sanitarias

Gráfico 4.7
Acceso al agua potable

Los problemas de salud pública han empeorado en algunos países de América Latina en los últimos años debido a las crisis económicas y fiscales por las que ha atravesado la región. Algunas enfermedades que se creían eliminadas, como el dengue, han vuelto a afectar a segmentos de la población, y aún fallecen muchos latinoamericanos a causa de dolencias que pueden ser prevenidas.

Adicionalmente, existen importantes problemas en la calidad de los servicios de salud prestados en

América Latina. Por ejemplo, utilizando como aproximación a la calidad de la salud el porcentaje de las defunciones que son ocasionadas por mala práctica médica, obtenemos resultados desfavorables para la región. Efectivamente, con la excepción de Venezuela y Cuba, todos los países de la región poseen tasas de defunciones por mala *praxis* médica superiores a la de países industrializados como Estados Unidos y Canadá. Estos resultados se aprecian en el Cuadro 4.4 (ver pág. siguiente).

Cuadro 4.2 Indicadores de salud en América Latina y otras regiones del mundo

País	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de mortalidad infantil (por cada 1.000 nacimientos)		Tasa de mortalidad niños < 5 años (por cada 1.000 nacimientos)		Población con acceso a facilidades sanitarias (%)	Población con acceso a agua potable (%)
	1970-75	2000-05	1970	2001	1970	2001	2000	2000
Argentina	67,1	74,2	59	16	71	19	nd	nd
Chile	63,4	76,1	78	10	98	12	96	93
México	62,4	73,4	79	24	110	29	74	88
Colombia	61,6	72,2	69	19	108	23	86	91
Brasil	59,5	68,1	95	31	135	36	76	87
Venezuela	65,7	73,7	47	19	61	22	68	83
Perú	55,4	69,8	115	30	178	39	71	80
Ecuador	58,8	70,8	87	24	140	30	86	85
Bolivia	46,7	63,9	144	60	243	77	70	83
Este Asiático y Pacífico	nd	nd	87	32	125	42	76	75
América Latina y el Caribe	61,0	70,4	86	28	123	34	86	95
África Subsahariana	43,9	46,9	136	107	223	172	57	73
OECD	70,4	nd	40	11	53	14	nd	nd
Mundo	58,4	66,6	96	56	147	81	82	79

Fuente: Reportes de Desarrollo Humano, PNUD (2003)

Cuadro 4.3 Indicadores de salud en ciertos países de América Latina

	Gasto en salud (año 2000)			Población subnutrida (% población total-1998/2000)	Niños por debajo del peso normal para su edad (% niños menores de 5 años-1995/2001)	Niños por debajo de la altura normal para su edad (% niños menores de 5 años-1995/2000)	Infantes con peso bajo al nacer (%-1995/2000)
	Público (% PIB)	Privado (% PIB)	Per cápita (PPP US\$)				
Argentina	4,7	3,9	1.091	nd	5,0	12,0	7,0
Bolivia	4,3	1,8	145	23,0	10,0	26,0	8,0
Brasil	3,4	4,9	631	10,0	6,0	11,0	9,0
Chile	3,1	4,2	697	4,0	1,0	2,0	5,0
Colombia	5,3	4,0	612	13,0	7,0	14,0	7,0
Ecuador	1,2	1,2	78	5,0	15,0	27,0	16,0
México	2,5	2,8	477	5,0	8,0	18,0	9,0
Perú	2,8	2,0	238	11,0	7,0	25,0	10,0
Venezuela	2,7	2,0	280	21,0	5,0	14,0	6,0

Fuente: Reportes de Desarrollo Humano, PNUD (2003)

Cuadro 4.4 Indicador de calidad de la salud en América Latina

	Año	Porcentaje de muertes por mala <i>praxis</i> médica*
Argentina	2001	6,6
Brasil	2000	14,3
Canadá	2000	1,3
Chile	1999	4,5
Colombia	1999	2,0
Costa Rica	2002	2,6
Cuba	2001	0,8
Ecuador	2000	13,2
El Salvador	1999	12,0
EE.UU.	2000	1,3
Haití	1999	48,5
México	2001	2,1
Nicaragua	2000	3,9
Panamá	2000	8,8
Paraguay	2000	20,4
Perú	2000	12,4
Republica Dominicana	1998	9,3
Trinidad y Tabago	1998	2,0
Uruguay	2000	7,4
Venezuela	2000	1,2

*Número de certificados de defunción por causas naturales certificados por médico colegiado emitidos en un año específico que registran signos, síntomas y estados morbosos mal definidos como causa básica de muerte, expresado como porcentaje del total de defunciones registradas debidas a causas naturales para el mismo año.

Fuente: OPS (2004)

Educación

En los últimos años América Latina ha logrado mejorar algunos de sus indicadores de capital humano, especialmente aquellos relacionados con la cobertura de ciertos servicios básicos. Por ejemplo, la tasa de analfabetismo se ha reducido en cuatro puntos en el período 1990-2001, y es la segunda más baja del mundo en desarrollo después de Europa del Este y Asia Central. Otro indicador donde la región ha tenido un buen desempeño es en el índice bruto de matrícula en educación primaria⁹, pasando de 105,6% en 1990 a 129,5% en 2000. En este renglón, América Latina y el Caribe presenta el mayor índice entre las regiones del mundo en desarrollo, superando a Asia del Este y el Pacífico, durante la década de los noventa.

No obstante, en otras áreas los avances en materia educativa han sido menores a los obtenidos por otras regiones del mundo en desarrollo, como por ejemplo el Este Asiático. De hecho, comparativamente, la región posee pocos años de escolaridad promedio, y un bajo porcentaje de la población con educación, especialmente a nivel secundaria y superior (Duryea *et al*, 2003). Los Gráficos 4.8 y 4.9 (ver pág. siguiente) muestran como se compara América Latina con otras regiones del mundo.

Los resultados para la región con respecto a la calidad de la educación no son muy alentadores. Los pocos países latinoamericanos que han participado en las pruebas estandarizadas de comparación

Cuadro 4.5 Indicadores de educación en el mundo en desarrollo

Región	Tasa de analfabetismo (% de personas > 15 años)		Matrícula en educación primaria (% bruto)	
	1990	2001	1990	2000
Países industrializados	4,1	2,3	103,0	102,1
América Latina y el Caribe	14,9	10,8	105,6	129,6
Asia del Este y Pacífico	20,3	13,2	120,5	105,7
Europa del Este y Asia Central	3,7	2,7	98,3	94,4
Medio Oriente y Norte de África	47,0	35,5	95,8	94,5
Sur de Asia	53,0	44,7	90,4	97,6
África del Sub-Sahara	50,3	37,7	74,5	86,3

Fuente: Indicadores de Desarrollo Mundial, Banco Mundial (2003a)

internacional (Estudio Internacional de las Tendencias en Matemáticas y Ciencias, TIMSS, por sus siglas en inglés)¹⁰, han ocupado lugares modestos. En este sentido, sólo Chile aceptó participar en la versión del Tercer Estudio TIMSS en 1999, y obtuvo el lugar 35 entre 38 países, ubicándose muy por debajo del promedio internacional y considerablemente más bajo que países del Este Asiático tales como Malasia y Tailandia. En el Cuadro 4.6, se muestran estos resultados.

Con respecto a la situación particular de América Latina, el Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) a través de distintos estudios, ha destacado las principales deficiencias de la región en materia educativa, entre las cuales destacan la carencia de

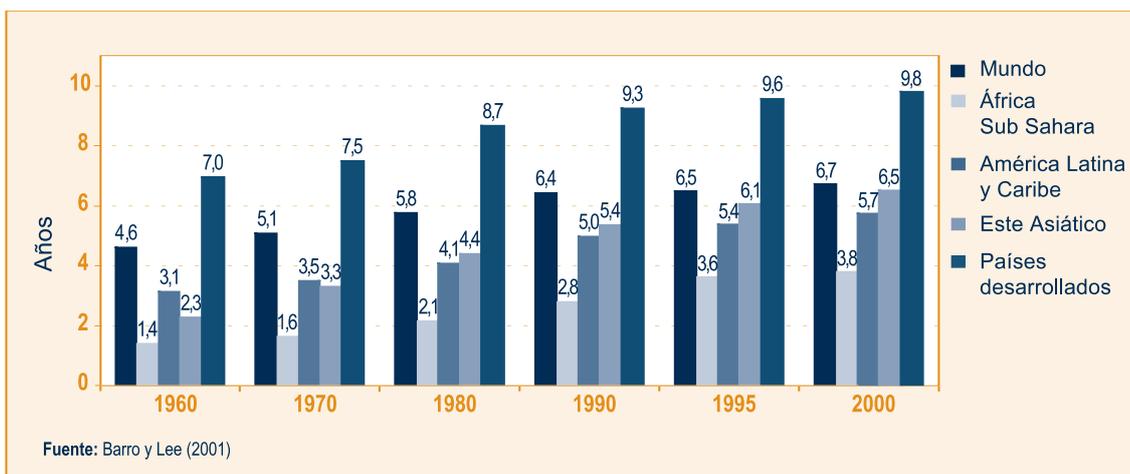


Gráfico 4.8

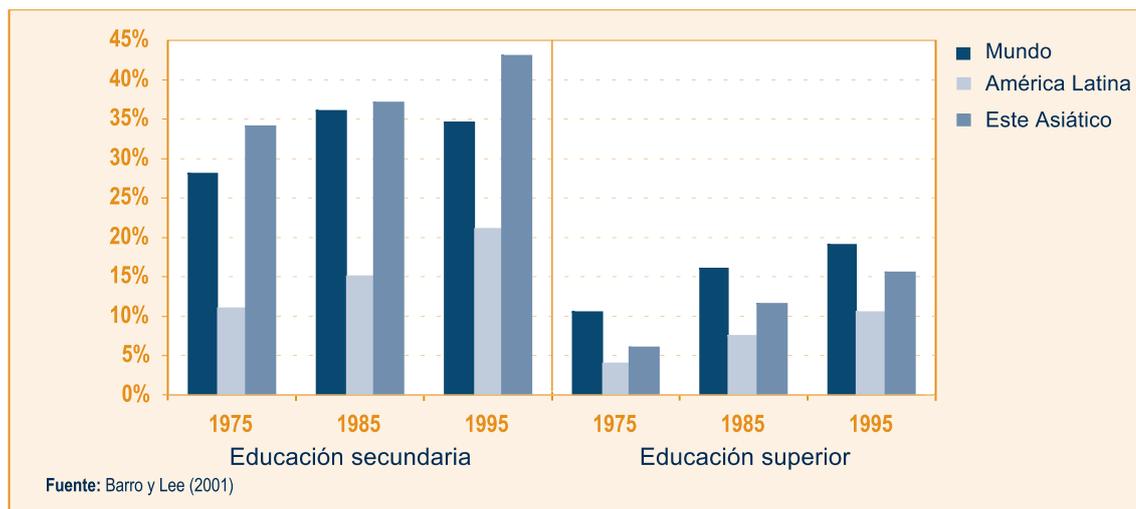
Años de escolaridad por regiones del mundo

⁹ El índice bruto de matrícula en educación primaria es la razón entre la matrícula total en primaria (independientemente de la edad del estudiante) y el grupo de la población en edad de asistir a educación primaria.

¹⁰ Fuente: <http://timss.bc.edu>

Gráfico 4.9

Porcentaje de la población con educación secundaria y educación superior



Cuadro 4.6 Resultados del TIMSS
(Trends in Mathematics and Science Study)

	Promedio	
	Matemáticas	Ciencias
Sur África 1999	275	243
Sur África 1995	354	326
Colombia	385	411
Chile	392	420
Portugal 1995	454	480
Grecia 1995	484	497
Promedio 1999	487	488
España 1995	487	517
Promedio 1995	513	516
Singapur 1999	604	568
Singapur 1995	643	607

Fuente: <http://timss.bc.edu>

instrumentos de medición de los estándares educativos; el poco control sobre la calidad de la educación y responsabilidad por los resultados de las escuelas y comunidades locales; la escasa profesionalización docente; y la baja inversión por alumno en la educación básica¹¹.

Adicionalmente, los países de la región presentan problemas con respecto a las bajas tasas de egreso. En muchos países latinoamericanos, entre un cuarto

y la mitad de los niños que ingresan a la enseñanza primaria no logran llegar a quinto grado. En cambio, casi todos los alumnos que ingresan a este nivel en Corea, Malasia e Indonesia logran terminarlo. Esto se muestra en el Gráfico 4.10.

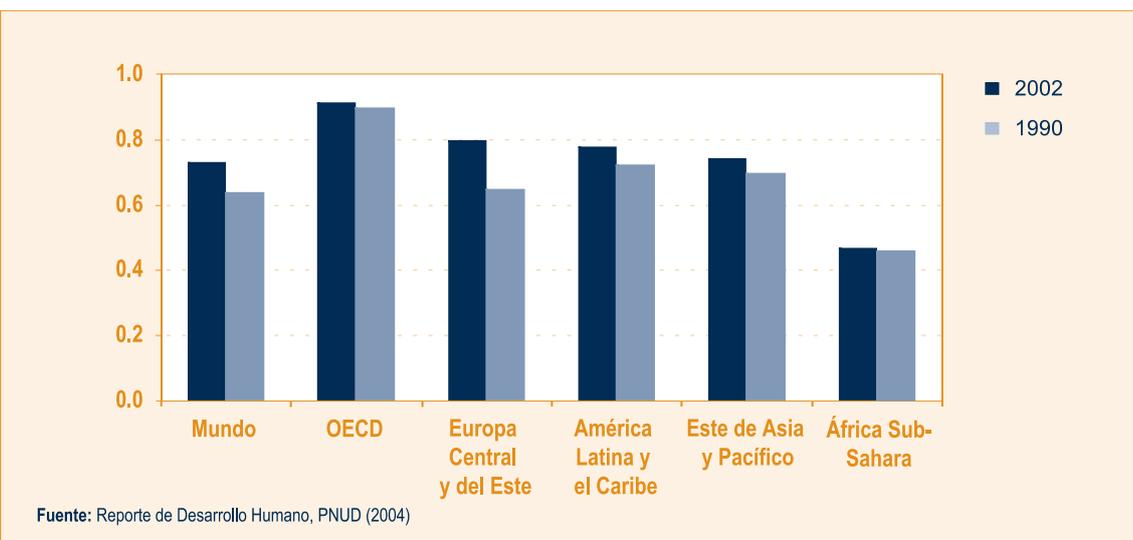
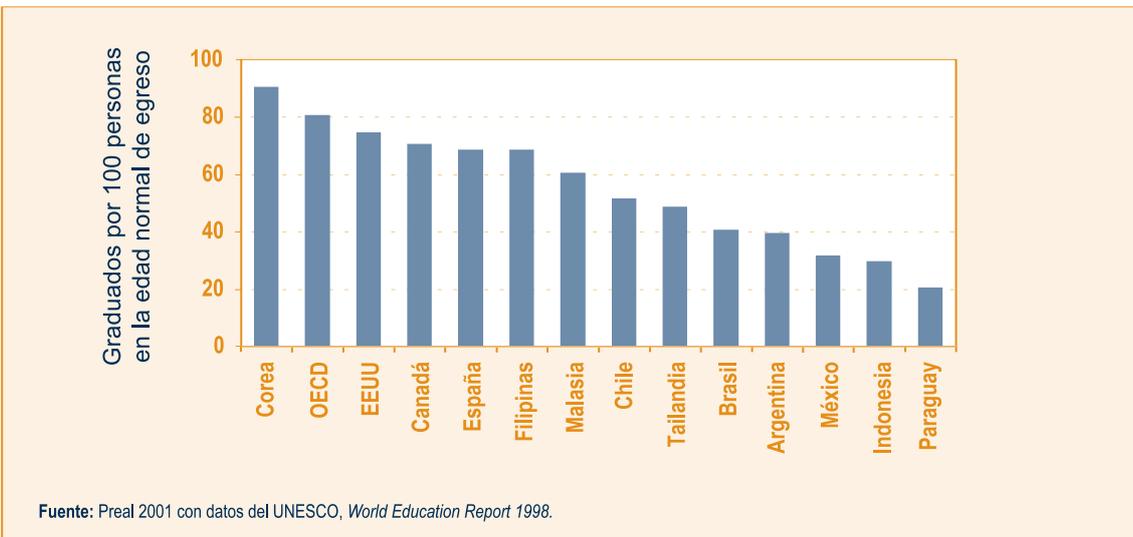
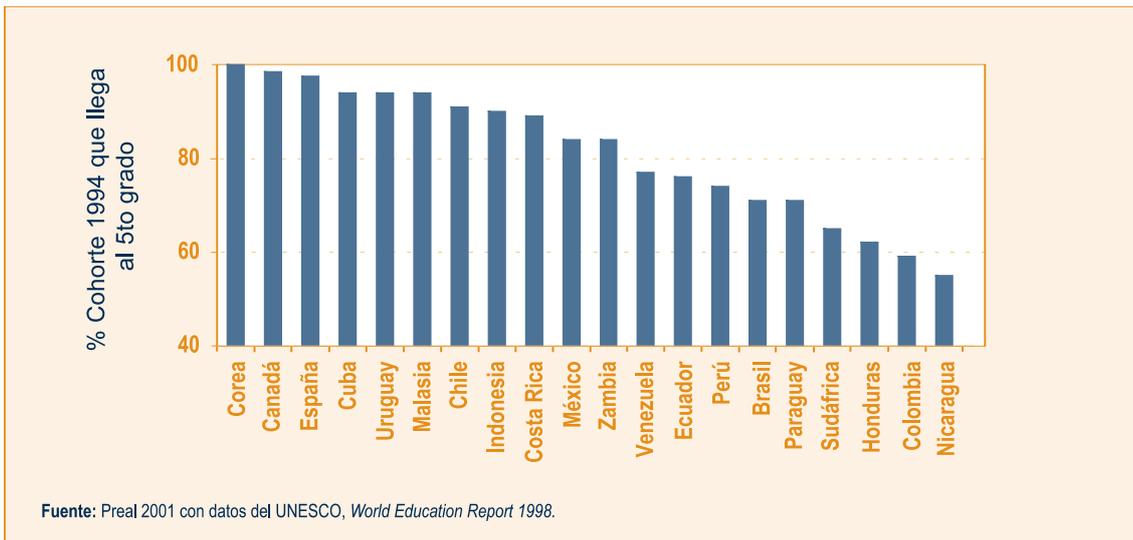
Por otro lado, el problema a nivel de la enseñanza secundaria es aún peor. En 1998, por ejemplo, en muchos países de la región las tasas de graduación estuvieron por debajo del 50%, mientras que Corea del Sur, por ejemplo, alcanzó tasas de graduación incluso superiores a la de los países de la OECD, por encima del 80%. Esto puede apreciarse en el Gráfico 4.11.

Índice de Desarrollo Humano

Con respecto al Índice de Desarrollo Humano, construido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para cuantificar el estado de una cesta de indicadores sociales, América Latina se encuentra en una posición relativamente favorable¹². La mayoría de los países de América Latina se sitúan en el escalafón de desarrollo humano medio, presentando en promedio 0,777 sobre 1. Esto sitúa a la región ligeramente por encima de otras regiones como el Sudeste Asiático y el Medio Oriente aunque muy por debajo del promedio de la OECD.

¹¹ PREAL (2001).

¹² Este índice mide los logros de las naciones en términos de esperanza de vida, logros educacionales e ingreso real ajustado. Se mide con un número entre 0 y 1, siendo 1 la mayor puntuación. El PNUD define tres escalafones en el ranking de países, desarrollo humano alto (de 1 a 0,8), medio (de 0,8 a 0,5) y bajo (de 0,5 a 0).



Cuadro 4.7 Índice de Desarrollo Humano para algunos países de América Latina y regiones del mundo

País	Índice de Desarrollo Humano 2002	Ranking (/175)
Argentina	0,853	34
Bolivia	0,681	114
Brasil	0,775	72
Chile	0,839	43
Colombia	0,773	73
Costa Rica	0,834	45
Ecuador	0,735	100
El Salvador	0,720	103
Honduras	0,672	115
México	0,802	53
Nicaragua	0,667	118
Panamá	0,791	61
Perú	0,752	85
Uruguay	0,833	46
Venezuela	0,778	68
OECD	0,911	22
Europa Central y del Este	0,796	56
América Latina y el Caribe	0,777	70
Este de Asia y Pacífico	0,740	96
Medio Oriente	0,651	121
África Sub-Sahara	0,465	152

Fuente: Reporte de Desarrollo Humano, PNUD (2004)

Sin embargo, es importante destacar que existen importantes diferencias entre los países de la región, donde Argentina, Uruguay, Costa Rica y Chile gozan de una posición relativamente favorable con respecto al *ranking* mundial, mientras que países como El Salvador, Bolivia, Honduras y Nicaragua, están entre los países con menor grado de desarrollo humano, según el indicador del PNUD. Esto implica que los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región deberán ser más intensos en aquellos países que hoy en día se encuentran en una situación desfavorable o cuentan con pocos recursos, y enfocarse hacia las dificultades más apremiantes (esperanza de vida, educación o nivel de ingreso). Además, las crisis recientes que han afectado a países como Argentina, Uruguay y Venezuela, muy probablemente han contribuido al estancamiento de los índices de desarrollo humano en estos países.

Mercado laboral

Según CEPAL (2001), durante los años noventa, la oferta de trabajo creció en América Latina a una tasa promedio anual del 2,6%, mientras que la demanda laboral aumentó a 2,2%. Como consecuencia de la insuficiente creación de puestos de trabajo, la desocupación se elevó notablemente en este período, alcanzando en promedio tasas superiores al 10% (más de 19 millones de personas), en contraste con los niveles de alrededor de 4,6% que se registraban para 1990. Dichos niveles resultan elevados, sobre todo al comparar los indicadores de desempleo con otras regiones del mundo (ver Gráfico 4.13).

Por otra parte, el desempeño macroeconómico y la volatilidad han sido causas importantes de la multiplicación de actividades informales en Latinoamérica. El reducido crecimiento económico, unido al aumento de la oferta laboral a causa de la transición demográfica, han generado una proporción cada vez mayor de empleo informal de bajos salarios y poca productividad. De hecho, en América Latina, alrededor de 66 millones de personas en las zonas urbanas trabajan en el sector informal o de baja productividad, alcanzando niveles de alrededor del 48% del total de los empleos en América Latina (ver Cuadro 4.8).

La elevada relación entre la informalidad y precariedad del mercado laboral permite ver estas cifras como indicadores de la mala calidad del empleo en la región, usualmente acompañada por inestabilidad y falta de acceso a la seguridad social. De acuerdo a estadísticas de CEPAL (2001), de cada 10 personas que se han integrado al mercado laboral durante la última década, 7 lo hicieron en el sector informal.

Esto se comprueba al ver el Cuadro 4.8 donde se indica que en la década de los noventa un 68,5% de los nuevos empleos han ocurrido en el sector informal.

Otro problema importante presente en los mercados laborales de América Latina es la poca flexibilidad de los mismos. De acuerdo al BID (2004), estos problemas se resumen en la dificultad para distribuir correctamente a los trabajadores en los empleos disponibles según su uso más productivo. Así mismo, los salarios han aumentando muy lentamente, y las relaciones laborales están marcadas por conflictos y falta de confianza entre empleadores y

Gráfico 4.13
Desempleo promedio
por regiones, 2001



Cuadro 4.8 Segmentos del mercado de trabajo en América Latina (zonas urbanas)

Estructura porcentual

	1990	1994	1997	1999
Sector formal	57,0%	54,3%	52,5%	51,6%
Sector informal	43,0%	45,7%	47,5%	48,4%

Inserción de nuevos empleos

	1990-1994	1994-1997	1997-1999	1990-1999
Sector formal	32,7%	31,1%	29,3%	31,5%
Sector informal	67,3%	68,9%	70,7%	68,5%

Fuente: CEPAL (2001)

empleados. Estos factores afectan negativamente el crecimiento de la productividad. El Cuadro 4.9 (ver pág. siguiente) muestra algunos indicadores de flexibilidad del mercado laboral y, en general, se aprecia que los mercados laborales latinoamericanos son menos flexibles que los de algunos países en desarrollo y del Sudeste Asiático.

En resumen, podemos afirmar que la pobreza se ha reducido levemente en la región en los noventa, pero continúa a niveles similares a los imperantes a comienzos de la década de los ochenta. Esto se debe principalmente a la ausencia de crecimiento económico. La desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina es la peor del mundo en desarrollo, y ha empeorado en la última década. No obstante, otros indicadores sociales, principalmente aquellos referentes a educación y salud, muestran un importante avance, y posicionan a la región por encima de la mayoría de las regiones en desarrollo. Cabe destacar que la mayor parte de estos logros

han sido en materia de cobertura, mientras la calidad de los servicios de educación y salud aún deja mucho que desear. Además, el desempleo y la informalidad han aumentado, y los mercados laborales muestran poca flexibilidad.

Los problemas sociales existentes en la región descritos previamente, sumados a los de tipo temporal que podrían resultar de la ejecución de las propuestas expuestas en este libro, ameritan el diseño de una estrategia integral que ataque tanto problemas de tipo estructural, como de tipo coyuntural. A continuación se presentan las indicaciones principales de dicha estrategia.

Implicaciones de la transformación productiva

Se espera que la inserción y la transformación productiva tengan efectos positivos con respecto al crecimiento y a la reducción de la pobreza, pero éstos serán de mediano y largo plazo. En particular,

Cuadro 4.9 Flexibilidad de las leyes laborales y relaciones colectivas en algunos países del mundo*

País	Índice de Leyes Laborales	Índice de Leyes de Relaciones Colectivas	País	Índice de Leyes Laborales	Índice de Leyes de Relaciones Colectivas
Argentina	0,3442	0,5774	China	0,4322	0,3304
Bolivia	0,3728	0,4613	Corea del Sur	0,4457	0,5446
Brasil	0,5676	0,3780	Japón	0,1639	0,6280
Ecuador	0,3966	0,6369	Singapur	0,3116	0,3423
México	0,5943	0,5774	Tailandia	0,4097	0,3571
Perú	0,4630	0,7113	Estados Unidos	0,2176	0,2589
Venezuela	0,6509	0,5357	Reino Unido	0,2824	0,1875

*Esto se mide a través de índices donde 1 = menos flexibles (más costosas para los empleadores), 0 = más flexibles (menos costosas para los empleadores)

Fuente: Djankov *et al* (2003)

la apertura comercial, significará una ampliación de las posibilidades de producción de los países y beneficios con respecto a la asignación de recursos al interior de las economías latinoamericanas. Sin embargo, ésta podría producir desajustes temporales en el corto plazo en términos de pobreza, empleo y desigualdad.

Por otra parte, es necesario resaltar que las ganancias generadas podrían no ser repartidas equitativamente entre todos los segmentos de la sociedad. De hecho, los beneficios mencionados, alcanzarán con mayor fuerza a los factores productivos utilizados más intensivamente en los *clusters* de recursos naturales. Así mismo, los ingresos de los trabajadores más calificados tenderán a aumentar más que proporcionalmente que los ingresos de aquellos menos calificados, lo que podría incrementar la desigualdad al producirse un aumento en las brechas salariales entre ambos grupos de trabajadores. Estos problemas se irán resolviendo en la medida en que se califica la mano de obra, pero este es un proceso que toma tiempo, por lo que será necesario ofrecer algún tipo de protección social durante la transición.

Adicionalmente, el desarrollo de sectores intensivos en el uso de capital y tecnología también podría contribuir a un aumento del desempleo, algo simplemente temporal si los trabajadores desplazados se emplean rápidamente en otros sectores, como por ejemplo servicios. Esta situación ameritaría la utilización de programas de empleo temporal y de re-entrenamiento de la mano de obra, con la

finalidad de contribuir a la expedita inserción de trabajadores en nuevas actividades. Claramente, la flexibilidad del mercado laboral contribuirá a que este proceso sea menos costoso, tanto para la economía, como para los trabajadores.

Los afectados

Si bien no es una tarea fácil identificar los impactos específicos que sobre la población en general tendrá la mayor inserción internacional y la transformación productiva, algunas experiencias recientes de apertura comercial y cambios en sectores productivos pueden arrojar luces sobre las posibles implicaciones de las propuestas presentadas hasta ahora. En tal sentido, la experiencia mexicana con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), aunque muy reciente, es interesante, porque muestra algunas de las consecuencias que sobre el mercado laboral y la población pueden generar los procesos de apertura comercial y cambios en los patrones de producción.

Aunque muchos de los beneficios de la unión de México al TLCAN son reconocidos por la literatura (aumento y diversificación de las exportaciones, crecimiento del producto y creación de empleo), también se han reportado algunos efectos nocivos. Salas (2001) argumenta que desde la aprobación del TLCAN en 1994, además del deterioro en la distribución del ingreso, también se ha verificado un proceso de desplazamiento de empleos del sector formal de la economía hacia el sector informal. Adicionalmente, Nicita (2004) y Hanson (2003) encuentran que la adhesión al TLCAN significó un

incremento en la desigualdad del ingreso entre el norte y el sur del país, entre zonas urbanas y rurales, y entre trabajadores calificados y no calificados. Esta desigualdad puede apreciarse en la Figura 4.1.

Otros estudios para América Latina muestran resultados similares. Por ejemplo, Blom *et al* (2002) muestran que en Brasil durante los noventa, los procesos de apertura comercial ocasionaron un incremento en la brecha entre los salarios de los trabajadores más calificados y los menos calificados. Esto se debió principalmente, según los autores, al desarrollo de sectores productivos intensivos en tecnología y conocimiento. Galiani y Sanguinetti (2000) muestran un resultado similar para Argentina.

En resumen, procesos de transformación productiva e inserción internacional pueden producir desajustes temporales y efectos distributivos importantes. En tal sentido, es importante para los gobiernos de la región identificar estos impactos a fin de contribuir, a través de políticas compensatorias, a mitigar los efectos negativos que sobre la pobreza, los salarios, el empleo y la distribución del ingreso puedan tener sobre segmentos vulnerables de la población.

La estrategia social

Debido a la complejidad de los fenómenos de pobreza y desigualdad, así como sus múltiples dimensiones, la estrategia para atacar estos problemas no puede enfocarse sólo en factores económicos, sino también debe tomarse en cuenta factores políticos, sociales y culturales. Adicionalmente, es importante incluir a las comunidades en la resolución de sus propios problemas, así como contar con una red de seguridad social que pueda atender a los más necesitados en momentos en que ocurren fenómenos inesperados, tales como desastres naturales o fluctuaciones inesperadas de la actividad económica.

Un mecanismo eficiente para ayudar a la población a escapar la trampa de la pobreza y la inequidad es a través de la creación de oportunidades que les permitan superar la situación de carencia en la que se encuentran. Estas oportunidades se generan promoviendo el crecimiento económico, apoyando a los pobres con medidas que les permitan adquirir o generar activos, e implementando políticas que los incluyan en el proceso de desarrollo. Adicionalmente, el mejoramiento de las instituciones, tales

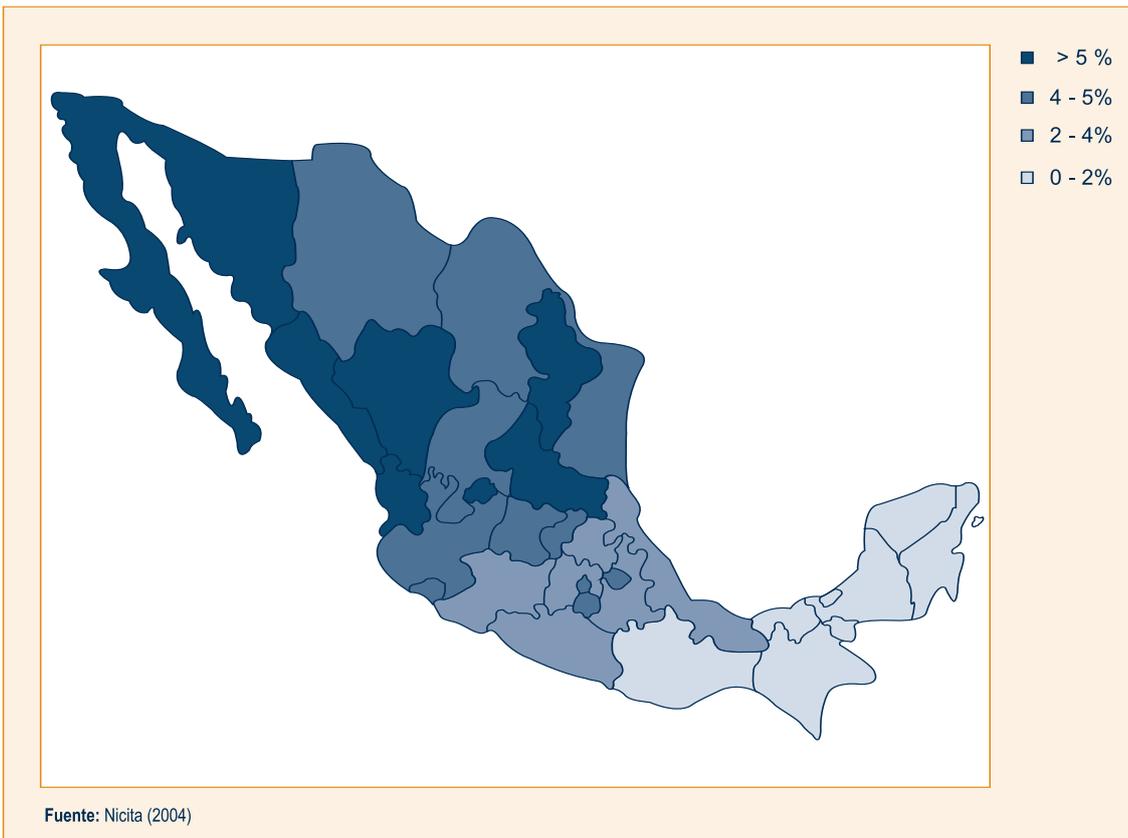


Figura 4.1
Variación en el bienestar familiar en México por regiones

como el orden jurídico y los mecanismos de participación en la sociedad, es un factor clave para eliminar obstáculos a la generación de oportunidades o para que los pobres las aprovechen.

Pobreza y desigualdad son procesos complejos, resultado de una combinación de factores económicos, políticos y sociales que interactúan entre sí y muchas veces se refuerzan mutuamente, exacerbando sus efectos sobre los más necesitados. Las personas son pobres por diversas razones, que incluyen la falta de activos o la depreciación de los mismos, la imposibilidad de acceder a mercados (financieros, de bienes, entre otros) y la falta de oportunidades (Ríos, 2002).

La discusión anterior implica que la estrategia social propuesta en este libro debe ser integral, puesto que la problemática social de la región es multidimensional. Además, dicha estrategia debe responder tanto a los problemas ya existentes en la región, como a los problemas que podrían surgir al implementarse la inserción y la transformación productiva. Un aspecto que surge claramente de las implicaciones originadas de las propuestas presentadas para retomar el crecimiento, es que el fortalecimiento del capital humano, especialmente el mejoramiento de la calidad de la educación y la salud, es clave para facilitar su implementación. En la siguiente sección se discuten los lineamientos generales de la estrategia, para posteriormente puntualizar algunas recomendaciones.

Los tres pilares: creación de oportunidades, protección social y políticas para el largo plazo

La estrategia social persigue dotar a los excluidos de herramientas que les permita generar riqueza y aprovechar la expansión económica esperada por el proceso de transformación productiva. Sin embargo, existen riesgos difíciles de predecir, como crisis económicas temporales causadas por factores exógenos o la ocurrencia de desastres naturales. Para responder a estos fenómenos, es necesario contar con una completa red de protección social que funcione durante los momentos difíciles. Además, entre las propuestas, se recomienda a los gobiernos comenzar a preparar hoy a los trabajadores calificados que demandará la transformación productiva a futuro. Esto se logrará a través del

fortalecimiento de la educación, la salud y el mercado laboral.

Crear oportunidades para los pobres y reducir la desigualdad requiere generar activos y fortalecer los existentes a través de la creación y mejoramiento del capital humano, inversión en infraestructura para los pobres (electrificación rural, agua y saneamiento, sistemas de riesgo para pequeños productores agrícolas, entre otros) y acceso a mercados financieros. Siendo el principal activo con que cuentan los pobres su capital humano, políticas que mejoren el acceso a una educación de calidad y que garanticen el acceso a un buen sistema de salud, son clave para reducir las disparidades en la distribución del ingreso. Las políticas que se considerarán en más detalle posteriormente son: microcrédito, fondos de inversión social, acceso a la tierra, responsabilidad social de la empresa y fortalecimiento del capital social.

Los pobres son especialmente vulnerables a fluctuaciones inesperadas de la actividad económica, desastres naturales y epidemias, al tener menos posibilidades de mitigar el impacto de estos fenómenos sobre su calidad de vida en comparación con otros grupos de la población que poseen mayores recursos para asimilar las consecuencias de eventos imprevistos. En este sentido, los gobiernos, tanto el central como los locales, pueden jugar un papel importante proveyendo mecanismos de mitigación de riesgo. Estos incluyen políticas económicas contracíclicas, políticas preventivas para minimizar el impacto de eventos inesperados, y políticas de apoyo cuando se producen sorpresas negativas en el ámbito económico, desastres naturales y problemas que afectan a la salud pública. Entre las políticas a implementar para crear o fortalecer la red de protección social tenemos: mejoramiento de la eficiencia y protección del gasto social, transferencias focalizadas a grupos vulnerables y protección contra la volatilidad.

La estrategia social debe preocuparse por el largo plazo. En tal sentido, para fortalecer el capital humano y garantizar mejores condiciones de vida futura para la población en general, los gobiernos deben empezar a mejorar inmediatamente tanto la cobertura, como la calidad de los servicios de educación y salud pública. Además, es importante reformar los mercados laborales a fin de dotarlos

con mayor flexibilidad. Finalmente, el problema de la informalidad creciente en América Latina, debe ser atacado, puesto que la misma reduce la productividad y hace más difícil combatir a la pobreza y la desigualdad.

A continuación se presentan los elementos de esta estrategia. Cabe destacar que por estar más relacionadas la creación de oportunidades y la estrategia de largo plazo con la mejor inserción internacional y la transformación productiva, se dará un mayor énfasis a estos pilares. Si bien la protección social es parte integral de la estrategia social, su tratamiento será más general debido a que este pilar no está tan directamente vinculado al resto de las propuestas expuestas en el libro.

Creación de oportunidades

En esta sección se discuten brevemente algunas políticas públicas que pueden apoyar la generación y el aprovechamiento de oportunidades para mejorar la calidad de vida de los segmentos menos favorecidos de la región. No se pretende elaborar una lista exhaustiva de todas las iniciativas posibles, sino de aquellas que tienen un impacto significativo y pueden focalizarse hacia los segmentos más pobres de la población. Existen experiencias, inclusive en la misma región, que demuestran que pueden funcionar dadas las restricciones fiscales e institucionales que enfrentan la mayoría de los países de la región.

Microcrédito¹³

El acceso a financiamiento es clave para el desarrollo económico, puesto que permite acometer proyectos rentables cuando no es posible disponer de los recursos totales de inversión para llevarlos a cabo. Además, el crédito es una herramienta fundamental para distribuir los ingresos de los individuos entre períodos, y mantener un flujo de consumo uniforme. En este contexto, la disponibilidad de financiamiento contribuye a la estrategia social en dos dimensiones, por una parte, provee una oportunidad al permitir que los más necesitados puedan

emprender actividades productivas, y por otra parte, contribuye a suavizar las fluctuaciones del consumo ocasionadas por choques económicos. En esta sección nos ocuparemos de la primera dimensión.

Debido a asimetrías de información entre prestamista y prestatario, se genera lo que en la literatura se conoce como racionamiento de crédito. Por esta razón, las instituciones financieras utilizan mecanismos de mitigación de riesgos que conlleva la información imperfecta entre la entidad y el sujeto de crédito. En tal sentido, el instrumento utilizado por excelencia para resolver este problema es la solicitud de colateral, que no es otra cosa que otorgar en garantía un activo real del solicitante del crédito, y que puede ser ejecutado en caso de incumplimiento de pago. Claramente, los pobres al no contar con activos reales que puedan ser utilizados como colateral, quedan excluidos del mercado financiero tradicional, y no pueden aprovechar oportunidades productivas, ni tienen la posibilidad de amortiguar choques económicos.

El microcrédito solidario es un mecanismo alternativo para resolver los problemas de asimetría de información, y permite a los más necesitados acceder al financiamiento. Para este fin, una de las modalidades del micro-financiamiento, es el otorgamiento de préstamos a grupos (tecnología de crédito solidario) normalmente de una misma comunidad, donde todos son co-responsables por el pago del financiamiento. En este mecanismo, cada individuo del grupo recibe una porción del crédito, y en caso de que alguno de ellos incumpla, todos son responsables por la porción del pago faltante. Por ello, este tipo de crédito contribuye a reducir el riesgo de incumplimiento, en la medida en que miembros de una misma comunidad tienen pocos incentivos de perjudicar al resto del grupo y dañar su reputación dentro de la comunidad.

En la literatura económica han sido identificados al menos cuatro problemas que el microcrédito a grupos contribuye a resolver (Ghatak y Guinnane, 1999). Estos problemas son: la selección adversa¹⁴, el riesgo moral¹⁵, los costos de supervisión y el

¹³ Esta sección se basa en un trabajo comisionado por CAF a Camargo y Assunção (2004), González *et al* (2002) y CAF (2004).

¹⁴ La selección adversa implica que, en la presencia de responsabilidad limitada y altas tasas de interés, las instituciones financieras atraerán a los clientes más riesgosos (Stiglitz y Weiss, 1981, y Ghatak, 1999).

¹⁵ El riesgo moral se presenta cuando el prestamista no puede observar las acciones del prestatario y, por consiguiente, no puede determinar si el proyecto es viable o no (Stiglitz, 1990).

cumplimiento de contratos. Los préstamos a conjuntos de personas contribuyen a reducir los problemas de selección adversa, puesto que los integrantes del grupo tratarán de asociarse solamente con sujetos de bajo riesgo y la probabilidad de que el grupo sea castigado disminuye. Con respecto al riesgo moral, el micro-financiamiento grupal reduce los problemas de información asimétrica, debido a que los miembros de la asociación están en mayor capacidad de supervisar a sus pares e imponer presión a fin de que no tomen decisiones equivocadas o demasiado arriesgadas. Es importante destacar que en este caso, los mecanismos de castigo no son necesariamente financieros, son más del tipo de presión social.

Los elevados costos de administración ocasionan que las instituciones financieras no tengan incentivos para entrar en mercados muy atomizados (Townsend, 1979). Sin embargo, en el caso de préstamos a grupos, son los mismos miembros los que realizan la supervisión a bajo costo, basándose en las relaciones personales de largo plazo y en la cercanía geográfica con el resto de los miembros de la comunidad. Finalmente, la probabilidad de que un contrato de crédito se cumpla depende del desarrollo institucional de la economía. Si el grado de desarrollo institucional es bajo, y es difícil hacer cumplir contratos, los costos del crédito aumentan sustancialmente y se eliminan a los más pobres del mercado. El microcrédito grupal, al utilizar el capital social¹⁶ de las comunidades como colateral, puede mitigar este problema en la medida en que los grupos crean sus propias reglas para hacer que el contrato se cumpla.

Para el éxito de este tipo de financiamiento se requiere sopesar el tamaño de los grupos sujetos de crédito. Por una parte, si los rendimientos de los proyectos se apropian individualmente, a mayor tamaño del grupo menor probabilidad de incumplimiento. Por otro lado, si los grupos son demasiado grandes, entonces es más difícil el monitoreo a través de presión social. Otro factor importante a tomar en cuenta a la hora de implementar sistemas de micro-financiamiento grupal es el grado de conocimiento entre los miembros de un grupo, y la

frecuencia de interacción cotidiana entre los mismos, porque de esto dependerá el poder del colateral social. Ante esto, será un reto implementar estos mecanismos en comunidades urbanas donde haya poca interacción y conocimiento. Existen varios ejemplos exitosos de aplicación de mecanismos de microcrédito dentro y fuera de la región, tales como el Grameen Bank en Bangladesh y el BancoSol en Bolivia, cuyo caso se muestra en el Recuadro N° 4.1

Otra modalidad de microcrédito es la de carácter individual, que ha tenido un auge importante en América Latina en los últimos años. Esta modalidad tiene características similares a las de la tecnología solidaria, pero con créditos dirigidos individualmente a personas de escasos recursos que se dedican a actividades productivas. En estos casos, sí existe la posibilidad de solicitar garantías reales, muchas veces del mismo bien a ser adquirido como capital de inversión, y en otros, simplemente, la garantía personal es suficiente. Todo depende de la trayectoria de crédito de la persona (que muchas veces empieza con préstamos solidarios), del monto, del plazo y del destino del crédito.

La clave del éxito para el desarrollo de la modalidad de microfinanciamiento individual es la adopción de tecnología adecuada que permita proveer el servicio a costos razonables. En tal sentido, el marco regulatorio es fundamental para proveer los incentivos adecuados para aumentar la cobertura del servicio hacia los pobres, y garantizar una rentabilidad adecuada para las instituciones involucradas en el negocio. La experiencia internacional y de la región muestra que esto se logra a través de marcos regulatorios prudenciales que promuevan el uso de mecanismos de mercado en este segmento financiero.

Aunque existen diversas tecnologías que pueden cumplir con este propósito, algunas recomendaciones generales pueden contribuir al éxito de la modalidad de microcrédito individual. En primer lugar, las empresas deben desarrollar sistemas de información detallados de su base de clientes. Esto puede ser costoso al inicio de la operación, pero rinde beneficios a mediano y largo plazo. En segundo

¹⁶ Capital social es el conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones en una sociedad, que define el grado de asociatividad entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación (Jaramillo, 2003). Este concepto se discutirá en detalle posteriormente.

Recuadro 4.1 Banco Solidario en Bolivia, caso exitoso de crédito a grupos solidarios

Luego de iniciar sus operaciones en 1992, BancoSol se ha establecido como el primer banco privado boliviano especializado en microfinanzas. Los accionistas del banco son instituciones y personas naturales de origen nacional e internacional. Su misión ha sido democratizar el crédito y estimular el autoempleo. Luego de más de diez años de labor, este grupo solidario ha logrado alcanzar la sostenibilidad financiera, gracias principalmente al fuerte compromiso de sus líderes con la viabilidad financiera de la organización, incluyendo la adopción de políticas de tasas de interés para cubrir costos, y el compromiso de la firma para asegurar el repago de los préstamos.

La característica principal de esta organización son los grupos solidarios, a través de los cuales se usa una garantía intangible, denominada garantía mancomunada. Este tipo de garantía se basa en el compromiso de todos los componentes del grupo a responder ante una eventual falta de pago de uno de sus miembros. En tal caso, el sujeto de crédito es el

grupo solidario como un todo. Además, este tipo de institución, trata con créditos de libre disponibilidad, ya que el prestatario puede utilizar los recursos para lo que considere conveniente. Finalmente, es un crédito secuencial, ya que el grupo empieza recibiendo montos pequeños de dinero, que van creciendo paulatinamente en función al cumplimiento de sus obligaciones.

El éxito de esta institución es atribuido a varios factores, entre ellos la innovación en su metodología crediticia (grupos solidarios), la calidad del servicio ofrecido (ágil y personalizado) y la adecuación efectiva a su rápido crecimiento. En particular, el desarrollo de una tecnología de préstamo costo-efectiva, apropiada para la gran clientela, a través de la acumulación de información y experiencia sobre el nicho de mercado y sus clientes individuales, constituye una de las causas principales del éxito.

lugar, inicialmente, las entidades microfinancieras que atiendan a los segmentos de menos recursos de la población deben otorgar préstamos pequeños con plazos reducidos, con esquemas de pagos de periodicidad frecuente, e incentivando el uso de garantías no convencionales.

Una vez que se ha realizado un número importante de operaciones, y se tiene mejor información de los clientes, entonces se puede constituir sistemas de historial crediticio para facilitar transacciones futuras, estableciendo relaciones confiables y de largo plazo con los clientes. En el Recuadro N° 4.2 se describe la experiencia de la Corporación Andina de Fomento (CAF) con programas de microcrédito.

Por las razones anteriormente expuestas, el microcrédito es una herramienta idónea para resolver algunas fallas de mercado y prevenir el racionamiento del crédito. Además, en la medida en que los proyectos que se acometan con los recursos de este tipo de préstamo sean productivos y generen ingresos, se convertirán en una oportunidad para los más necesitados y contribuirán a reducir la pobreza y desigualdad. Esta política puede contribuir a facilitar la transición de trabajadores desplazados debido a la transformación productiva, puesto que éstos podrían acometer nuevos emprendimientos utilizando el micro-financiamiento. Además, el meca-

nismo puede ser diseñado de tal manera que se provea capacitación a la mano de obra como un componente del micro-financiamiento, y además estimular la participación en actividades productivas alrededor de los *clusters* de recursos naturales o en servicios asociados.

Fondos de inversión social

Una forma de proveer oportunidades para los pobres, introducida por primera vez en América Latina en los años ochenta, son los fondos de inversión social. Éstos consisten en programas que proveen financiamiento para inversiones públicas a pequeña escala, incluyendo el desarrollo de capacidades (a través de la capacitación o la ejecución de proyectos productivos), cuyo objetivo principal es contribuir a satisfacer las necesidades básicas de los más pobres. Más específicamente, son pequeñas y flexibles unidades de gestión organizadas para hacer inversiones en comunidades pobres. Los fondos hacen esto principalmente a través de la construcción de infraestructura social y pequeños proyectos productivos, enfatizando la participación de la comunidad en la solución de sus propios problemas.

Los fondos sociales representan una alternativa a los programas gubernamentales tradicionales, debido a

su flexibilidad institucional y operativa. El proceso de ejecución para los fondos de inversión social está determinado por las demandas específicas de las comunidades, lo que implica que, en su mayoría, reflejan directamente las prioridades de los pobres que participan en los programas financiados por los fondos. Normalmente, los fondos se establecen con un portafolio de proyectos con criterios específicos de elegibilidad, donde la aplicación e inversión específica están determinadas por la presentación de solicitudes por parte de grupos de la comunidad. Una de las ventajas de los fondos es que son capaces de proveer infraestructura social a bajo costo.

Este tipo de políticas de creación de oportunidades para los más desposeídos es atractiva, porque en lugar de suministrar una transferencia directa de dinero o especies, provee el diseño y los planes de implementación de pequeños proyectos de construcción de escuelas, centros comunitarios de salud, instalaciones deportivas y culturales, alcantarillado y agua potable. Además de proveer infraestructura directamente, contribuyendo a reducir la pobreza y mejorar el nivel de vida de los beneficiarios, estas iniciativas suministran entrenamiento de cómo

diseñar y ejecutar soluciones a los problemas de la comunidad y capacitación específica en construcción, plomería, carpintería y otras habilidades que pueden ser útiles para preparar a los integrantes de la comunidad para el mercado laboral.

De esta manera, los participantes de los proyectos financiados por los fondos, pueden utilizar los conocimientos adquiridos para diseñar e implementar otros emprendimientos productivos. Los gobiernos nacionales y locales contribuyen estableciendo criterios para priorizar los proyectos que tienen mayor impacto en la comunidad, participando en la supervisión del proyecto y coparticipando con los beneficiarios en las labores de operación y mantenimiento de los proyectos. Un ejemplo interesante, y que se describe en el Recuadro N° 4.3 es el fondo de inversión social Plan Esperanza, en Ecuador.

La idea de los fondos de inversión social no es reemplazar a los programas de inversión pública en infraestructura. De lo que se trata es de diseñar, implementar y financiar pequeños emprendimientos con la participación de la comunidad en la solución de sus propios problemas. De esta manera,

Recuadro 4.2 La CAF y el sector microfinanciero

Entre sus diversas actividades y productos, la CAF apoya el fortalecimiento, consolidación y sostenibilidad de las instituciones financieras que atienden a la microempresa urbana y rural, a fin de garantizar un flujo ininterrumpido de recursos a favor de este sector. Para ello, ofrece servicios de apoyo financiero, donde las operaciones son típicamente participaciones accionarias, líneas de crédito determinadas por las condiciones de mercado, además de garantías parciales para emisiones en los mercados de valores. Complementariamente, otorga facilidades para el fortalecimiento institucional de sus clientes con el objetivo de mejorar la capacidad organizacional de los intermediarios financieros regulados que se encargan de canalizar estos fondos a la microempresa.

Entre las instituciones financieras elegibles para este tipo de ayuda destacan aquellas que sean rentables, eficientes y autosostenibles, con tecnologías de microcrédito exitosas, que posean una amplia experiencia y cobertura de clientes, y que estén dirigidas específicamente hacia la población sin acceso permanente al sistema financiero formal. Es importante que estas instituciones estén formalizadas y supervisadas, y que posean una estructura y derechos de propiedad claramente definidos.

La CAF otorga recomendaciones y apoyo al sector público para fortalecer el desarrollo del sector microfinanciero, a través del establecimiento de un marco regulatorio que estimule la participación de inversionistas privados, y así la competencia. Los principales instrumentos de apoyo están conformados por préstamos y líneas de crédito, el fortalecimiento patrimonial (participaciones accionarias y préstamos subordinados), avales y garantías, además de fortalecimiento institucional, principalmente a través de asistencia técnica.

Existen ya más de veintiocho instituciones beneficiadas, repartidas entre el grupo de países conformado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, México y Paraguay. Las cifras más importantes, a julio de 2004, incluyen un monto total aprobado de más de US\$ 37 millones. Dentro del grupo de actividades que conforman los fondos de cooperación para apoyar programas estratégicos por parte de la CAF, aquellas relacionadas con apoyo a entidades microfinancieras reciben el mayor porcentaje, llegando a ser el 26% del total.

Recuadro 4.3 El Plan Esperanza en Ecuador

En mayo de 1998 se suscribió en Ecuador un acuerdo entre el Gobierno Nacional, la CAF y la Conferencia Episcopal Ecuatoriana (CEE) para la creación de un fondo de inversión social denominado "Plan Esperanza". Este fondo, cuyo objetivo central era atenuar la pobreza en Ecuador, estaba destinado a la implementación de proyectos pequeños de vivienda, salud, saneamiento, educación, desarrollo comunitario y desarrollo múltiple.

El plan fue financiado conjuntamente entre la CAF y la CEE, pero administrado autónomamente por la CEE. De esta manera, se aprovechaba la amplia experiencia de esta última en la realización de actividades, programas y proyectos en el campo de la asistencia social y la promoción humana, así como de su amplia red de responsables y voluntarios. Adicionalmente, desde su concepción, el plan se preocupó de que las comunidades más pobres participaran en la gestión, ejecución y seguimiento de los proyectos implementa-

dos. Entre los planes que se financiaron a través del Plan Esperanza estuvieron la construcción de viviendas populares, campañas de salud, reformas a unidades de salud, hospitales y farmacias, construcción de sistemas de agua potable y saneamiento, construcción y equipamientos de escuelas, elaboración de programas de desarrollo comunitario, etc.

El Plan Esperanza permitió que, con un presupuesto relativamente pequeño (US\$ 25 millones), se hayan alcanzado importantes logros en la atenuación de la pobreza, incorporando directamente a las comunidades en la solución de sus problemas. Los resultados del plan han sido considerados positivos debido a que se logró obtener recursos adicionales a través de otros aportes locales y consecuentemente ampliar el número de proyectos atendidos, logrando ejecutar un número considerablemente mayor a lo originalmente planteado. Estos éxitos han permitido continuar el plan que se encuentra actualmente en su segunda edición (Plan Esperanza II).

este mecanismo provee una oportunidad para que los más pobres puedan obtener servicios públicos, empleo e ingresos. Al mismo tiempo, participar en los programas financiados por fondos de inversión social provee capacitación y experiencia laboral, tanto directa como indirectamente. Esto prepara a los más pobres para el mercado laboral y les permite incorporarse al proceso de inserción y transformación productiva.

Acceso a la tierra¹⁷

Muchos países de América Latina, poseen importantes ventajas comparativas en el sector agrícola. Sin embargo, las mismas no han sido explotadas con respecto a su potencial. Una de las razones para el poco aprovechamiento de este recurso, ha sido la desigual distribución de la tierra. Diferentes estudios teóricos y empíricos (Binswager *et al*, 1995, Deininger, 1999) muestran una relación directa y negativa entre el tamaño de la parcela de tierra utilizada con fines agrícolas y su productividad. Esto sucede, en parte, por las dificultades de supervisar mano de obra contratada trabajando en grandes extensiones de tierra. No obstante, este tema es controversial debido en parte a las experiencias poco exitosas en materia de reforma agraria imple-

mentadas por gran parte de los gobiernos de Latinoamérica (Taylor, 2000). De hecho, una reforma agraria mal implementada, puede conducir a sistemas de agricultura de subsistencia y a una disminución en la productividad.

En esta sección discutiremos políticas de distribución de tierras a través de mecanismos de mercado, tanto para mejorar la productividad en la agricultura, como también reducir la pobreza extrema que es especialmente elevada en las zonas rurales de la región. Este tipo de política también podría contribuir a absorber a algunos de los trabajadores desplazados temporalmente debido a la transformación productiva. Además, derechos de propiedad claros y mecanismos de acceso a tierras permiten a los pobres, entre otros aspectos, convertir la tierra en colateral para acceder a financiamiento.

El Cuadro 4.10 muestra algunos indicadores de la organización del sector agrícola en América Latina, y su comparación con otras regiones del mundo. La región se caracteriza por una alta concentración de la tierra entre pocos propietarios. Además, se desprende del cuadro que las tierras son utilizadas en su mayoría por sus propios

¹⁷ Esta sección se basa en un trabajo comisionado por CAF a Camargo y Assunção, (2004), Deininger (1999) y De Soto (2000).

dueños y su fin principal es para pasto del ganado. Existen dos razones primordiales por las cuales se verifican estas características. Por una parte, existe un mercado de arrendamiento de tierras muy poco desarrollado en la región, que no contribuye a una mejor utilización del recurso. Por otra, hay una demanda importante de tierras por motivos diferentes a los agrícolas.

El hecho de que 85% del total de áreas cultivables sea explotada por grandes propietarios, y que casi 60% de los agricultores cultiven parcelas de menos de 10 hectáreas, indica que los grandes propietarios no alquilan ni venden sus parcelas. Los mercados de arrendamiento de tierras pueden no desarrollarse en la presencia de imperfecciones tales como información asimétrica, inexistencia de mecanismos para compartir riesgo y ausencia de financiamiento.

Por ejemplo, en un contrato donde el dueño de la tierra recibe un monto fijo por el alquiler, es el arrendatario el que asume todo el riesgo, por lo que un acuerdo de explotación conjunta sería mejor para el arrendatario (Cheung, 1969 y Stiglitz, 1974). De igual manera, si las acciones del propietario de la tierra pueden afectar negativamente al arrendatario,

y esto no puede ser plasmado en un contrato, entonces también es mejor un acuerdo de producción conjunta para eliminar el problema de información asimétrica (Eswaran y Kotwal, 1985). Bajo estas circunstancias, el mercado de arrendamiento de tierras tiende a no desarrollarse completamente.

Si los mercados financieros son poco profundos, esto puede impedir la existencia de un mercado de alquiler de tierras. Si tomamos en consideración que el alquiler de una parcela de tierra normalmente se paga por adelantado al inicio del período de producción, la dificultad (y a veces imposibilidad) de obtener los recursos para financiar dicho pago impide la realización de un contrato (Laffont y Matoussi, 1995). Aún si se realizan, el mercado de arrendamiento de tierras en América Latina se caracteriza por altos costos de transacción debido a la debilidad institucional que complica el cumplimiento de contratos y aumenta los costos legales y de evicción de los arrendadores.

Otra de las razones que puede inhibir el desarrollo del mercado de tierras es su uso para fines no agrícolas. Si existen mercados imperfectos de crédito, la tierra puede usarse principalmente como colateral y

Cuadro 4.10 Estructura de tenencia de tierras, comparaciones internacionales

Indicadores	América Latina	Asia	Europa	EE.UU.
Número de establecimientos	10.281.607	143.934.358	7.625.520	1.911.859
Área total (ha)	705.586.803	268.741.639	125.394.061	377.088.222
Tamaño promedio	68,6	1,9	16,4	197,2
Coficiente de Gini (medida distribución de la tierra)	0,83	0,52	0,64	0,75
Tierras cultivables	65,7%	91,8%	70,6%	88,9%
Tierras trabajadas	20,4%	99,5%	65,6%	52,1%
Tierras pastadas	79,6%	0,5%	34,4%	47,9%
Tipo de contrato (área)				
Propietarios	85,5%	88,7%	61,4%	33,9%
Arrendatarios	3,6%	2,8%	23,3%	11,6%
Asociaciones/otros	10,7%	8,5%	15,3%	54,5%
Establecimientos (< 10 Has)				
Número	58,7%	97,4%	74,5%	29,5%
Área	2,5%	72,6%	11,4%	1,2%

Nota: América Latina abarca Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela; Asia agrupa Bangladesh, Chipre, Filipinas, India, Irán, Japón, Nepal, Paquistán, Tailandia y Turquía; Europa - Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Suiza y Reino Unido.

Fuente: FAO (1990, 2000)

no como recurso de producción (Stiglitz y Weiss, 1981, Hoff *et al*, 1993). Además, en economías con alta inestabilidad macroeconómica y mercados financieros pocos profundos, la tierra se puede utilizar para preservar el valor del dinero, especialmente en épocas de elevada inflación. En este sentido, la tierra se convierte en un mecanismo de seguro y ahorro (Rezende, 1992 y Feldstein, 1980), en lugar de un factor de producción. En este caso, el mercado de alquiler y venta de tierras con fines productivos se ve afectado negativamente.

El hecho de que el mercado de tierras presente imperfecciones justifica el diseño e implementación de políticas agrícolas que promuevan un uso más extendido y eficiente de la tierra. A continuación se presenta una serie de recomendaciones de políticas que pueden contribuir a mejorar el funcionamiento de los mercados de tierras en América Latina, y apoyar tanto el proceso de transformación productiva, como a la reducción de la pobreza y la exclusión en la región.

En algunos países, como Brasil, se han llevado a cabo experiencias de reforma agraria a través de mecanismos redistributivos de tierra basados en el mercado. En este esquema, el Estado apoya a pequeños agricultores en la adquisición de tierras para la explotación agrícola, bien sea a través de financiamiento o adjudicación directa de tierras públicas. Normalmente, este tipo de programa va acompañado de capacitación y de financiamiento para la adquisición de insumos. Es importante destacar que si dentro del programa no se provee apoyo técnico a los agricultores para el mejoramiento de su productividad y la distribución de sus bienes, se corre el riesgo de no resolver el problema de acceso a tierra, puesto que los productores perderán eventualmente la propiedad sino pueden aprovecharla apropiadamente (Assunção, 2004).

Probablemente las medidas con más impacto sobre la distribución y el uso de la tierra son aquellas que tienen que ver con el mejor funcionamiento de los mercados de arrendamiento de tierras. Aunque las tierras se usen para fines no agrícolas, si los mercados de alquiler son flexibles, entonces podrían aprovecharse las tierras ociosas y aumentar su potencial productivo, mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza rural. A tal efecto, el mayor reto consiste en reducir los costos de transac-

ción en este mercado e implementar mecanismos que garanticen los derechos de propiedad de los dueños de las tierras.

Otro tipo de políticas públicas que deben explorarse con respecto al uso de la tierra, es su potencial como capital, que en manos de los pobres podría ser utilizado como colateral en los mercados crediticios. La tierra puede ser aprovechada en más de una forma, al existir la infraestructura legal que permita potenciar su uso como generador de nuevas oportunidades y negocios (De Soto, 2000). Para realizar este potencial, los derechos de propiedad deben ser claros y respetados por todos los agentes económicos de la sociedad. En tal sentido, los países de la región deben constituir o consolidar sistemas de registros de propiedad que permitan obtener información a todos los ciudadanos sobre la tierra. Esto permitirá unificar criterios para la realización de transacciones comerciales.

Una vez que se posea un sistema de información universal, transparente y accesible, entonces es posible convertir a la tierra de un activo meramente físico a uno fungible, que puede utilizarse en transacciones de diversa naturaleza. Además, el funcionamiento adecuado de los sistemas de información y el respeto por los derechos de propiedad convierten a los propietarios en agentes económicos sujetos a crédito y verificación, lo que les facilita utilizar el valor potencial de sus activos. Finalmente, el adecuado funcionamiento de la normativa legal y la disponibilidad de información, provee protección en la realización de transacciones, previniendo a los ciudadanos, y especialmente a los pobres, perder el valor de sus activos.

En resumen, existen enormes desigualdades en la distribución de tierras en América Latina, lo que produce pérdidas de eficiencia y no contribuye a la lucha contra la pobreza y la exclusión. El hecho de que la tierra se utilice para fines no agrícolas, y los mercados de tierras funcionen de manera imperfecta, justifican la intervención estatal a través de mecanismos que contribuyan a la mejor operación de los mercados y uso de la tierra. Así mismo, es fundamental la provisión de asistencia técnica y financiamiento a los pequeños agricultores. Por último, el respeto a los derechos de propiedad a través de un marco legal claro y estable, y el funcionamiento de los sistemas de registro, permitirá a los

pobres el uso de la tierra para obtener créditos o realizar otro tipo de transacciones que les brinden oportunidades para mejorar su calidad de vida.

Responsabilidad social de la empresa

El sector privado latinoamericano puede jugar un papel importante en la lucha contra la pobreza y la exclusión. Históricamente, las empresas de la región se han involucrado poco en la problemática social y sólo han intervenido de manera no estructurada en las típicas acciones filantrópicas de apoyos puntuales a ciertas causas sociales y culturales. No obstante, a nivel mundial se ha desarrollado una cultura de voluntariado y responsabilidad social en las empresas, que ha sido traída tímidamente a la región, principalmente por parte de empresas transnacionales. En la medida en que las empresas de América Latina entiendan los beneficios de participar en la solución de los problemas sociales de las comunidades más pobres, y tengan a su disposición mecanismos idóneos de intervención, se incrementará su competitividad y contribuirán a reducir la pobreza y la exclusión.

A través de la participación activa en actividades de responsabilidad social, las empresas latinoamericanas pueden ayudar a resolver problemas puntuales en las comunidades donde operan contribuyendo a mejorar la calidad de vida de los desposeídos. Al mismo tiempo, estas acciones pueden mejorar la imagen de la empresa, aumentar su competitividad, fortalecer su cultura corporativa y motivar a sus empleados. Esto es especialmente importante en América Latina, donde existen grandes limitaciones fiscales, y donde el papel del sector privado puede complementar la acción pública en la resolución de los problemas sociales de la región.

Existen buenas razones para que las empresas se involucren más activamente en la resolución de los problemas sociales. Por una parte, la pobreza y la exclusión pueden afectar las operaciones de las firmas a través de la reducción de mercados, la escasez de mano de obra calificada, la conflictividad social y política, problemas de seguridad, etc. Esto implica que está en el mejor interés de la empresa contribuir a la solución de estos problemas. Por otra parte, la acción social de la empresa puede redundar en el mejoramiento de su competitividad. Además de los beneficios tradicionales, tales como mejora-

miento de imagen y publicidad, las empresas pueden obtener ventajas competitivas a través de una mayor participación en labores sociales.

Por ejemplo, a través de una mayor intervención en la solución de los problemas de la comunidad, las empresas pueden ganar mediante una mejor vinculación con clientes, empleados y proveedores, lo cual puede generar información para conocer necesidades de nuevos productos y servicios. De hecho, un programa bien estructurado de responsabilidad social dentro de una empresa puede generar una situación doblemente beneficiosa, en la medida en que se mejora la calidad de vida de los miembros de una comunidad y al mismo tiempo la empresa se hace más competitiva.

En un estudio comisionado por CAF, Gomez-Samper y Bassa (2004) explican que existen “mejores prácticas” que pueden contribuir a diseñar programas de responsabilidad social de alto impacto, tanto para la empresa, como para los más pobres. En primer lugar, las empresas deben comenzar por “limpiar su propia casa”. Esto significa que se deben atender las condiciones laborales y demás aspectos de la dimensión social interna de la empresa, antes de emprender iniciativas sociales externas. En segundo lugar, las empresas deben establecer una relación franca y abierta con sus interlocutores (entre los que están la comunidad, los proveedores, los clientes, los accionistas, los sindicatos, etc.), que se base en la transparencia, y que mediante la comunicación de sus valores, divulgue su misión y visión de futuro, además de obtener información referente a la problemática social de su entorno. En tercer lugar, se debe capacitar a los trabajadores para que puedan acometer iniciativas sociales eficientes.

El aspecto de mayor relevancia a la hora de implementar programas de responsabilidad social, es la capacidad de la empresa para establecer vínculos con las comunidades a través de su participación en organizaciones cívicas, culturales, deportivas, vecinales, de la sociedad civil y municipales. De esta forma, las empresas pueden identificar aquellas soluciones a problemas que les permiten tanto apoyar a los más necesitados dentro de una comunidad, como obtener beneficios financieros e intangibles de estas acciones. De hecho, muchas empresas han creado recientemente gerencias sociales que

diseñan e implementan programas sociales con estas características, y además presentan “balances sociales” de la gestión corporativa. Existen varios casos exitosos de programas de responsabilidad social en la región. Por ejemplo, la empresa Danper Trujillo en el Perú y Ron Santa Teresa en Venezuela ilustran algunos aspectos de la participación efectiva de las empresas en los problemas de las comu-

nidades donde operan. Las experiencias de estos casos son relatadas en el Recuadro N° 4.4.

Se puede concluir que la responsabilidad social de la empresa es una alternativa de la que tanto la empresa como la comunidad se pueden beneficiar. La empresa debe plantearse estas políticas de manera estratégica y definir los beneficios que

Recuadro 4.4 Ejemplos andinos de responsabilidad social de la empresa

Las firmas Ron Santa Teresa en Venezuela y Danper Trujillo en Perú son ejemplos de empresas socialmente responsables que han estrechado vínculos apoyando a las comunidades de las que forman parte y han incorporado estas relaciones a su estrategia de crecimiento de negocios de largo plazo.

Ron Santa Teresa, cuarta compañía productora de ron en el mundo, y principal fuente de trabajo para la pequeña comunidad de El Consejo, en los valles centrales de Venezuela, siempre ha tenido estrechas relaciones con la comunidad. Sin embargo, la situación de pobreza en la zona ha incrementado la inseguridad y el desarrollo de bandas de delincuentes. En marzo de 2003 uno de estos grupos penetró en la empresa causando daños materiales. Al haber sido identificados por el personal de seguridad, el presidente de la empresa decidió que, en lugar de entregarlos a las autoridades, les ofrecería una oportunidad. A los delincuentes se les plantearon dos alternativas, ser entregados a las autoridades o permanecer durante tres meses en la hacienda trabajando para repagar los daños ocasionados. Para sorpresa de todos, luego de discutirlo durante el fin de semana, los delincuentes decidieron regresar y aceptar la oferta, pero acompañados de otros miembros de su banda que querían la misma oportunidad.

De esa situación, surgió el proyecto Alcatraz. Los miembros de la banda vivieron en la hacienda durante tres meses donde, además de trabajar en la producción, participaron de un programa de rehabilitación donde recibieron clases de formación en valores, asuntos legales, control del uso de drogas y trabajo comunitario, y recibieron ayuda psicológica. Adicionalmente, los participantes tuvieron una intensa actividad deportiva, mediante la práctica del rugby, apoyados por una donación de la CAF para equipos y un entrenador.

Otras bandas de la zona, e inclusive algunas de sitios alejados, han expresado su deseo de participar en el programa, por lo que la empresa decidió institucionalizarlo. Como una segunda fase del programa, la empresa busca colocar a los “graduados” en el mercado de trabajo. El resultado ha sido

que algunos de los “alcatrazes” han sido contratados en la hacienda, otros en empresas de la zona, y otros han vuelto a la educación media.

De esta manera tanto la comunidad como la empresa se han beneficiado con menores índices delictivos, se ha desarrollado el capital social de la zona y se ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de la misma.

Danper Trujillo, por su parte, es una empresa peruano-danesa que se dedica a la exportación de procesados y envasados de espárrago, alcachofa y pimiento piquillo. Esta empresa da empleo directo a 720 personas de las cuales 85% son mujeres, en su mayoría madres solteras que provienen de los asentamientos pobres de Trujillo.

Como política de recursos humanos, la empresa se ha comprometido a brindarles a sus empleados capacitación constante, dotarles de un área de trabajo óptima, fomentar la productividad personal y de equipo, y motivar la superación del trabajador como persona. Además, Danper mantiene una articulación socioeconómica con 60 proveedores de las zonas rurales —desde Piura hasta Ica— a los que brinda capacitación sobre temas técnicos agrícolas, manejo del producto, obtención de calidad para exportación y cuidado del medio ambiente. Por último, Danper mantiene un programa de reciclaje de la cubierta externa del espárrago en el que se le facilita a los ganaderos de la zona a cambio de leche para los empleados de la empresa, ayudando a mejorar el ambiente laboral, la calidad de vida de los trabajadores de Danper y la relación de la organización con su entorno.

En el año 2001 Danper Trujillo se convirtió en la primera empresa agroindustrial peruana en recibir la certificación ISO 9002. La principal clave de su éxito ha sido la identificación, desde el comienzo, de sus metas como empresa, de las necesidades de sus trabajadores, de las carencias de sus proveedores y de las expectativas de sus clientes. Una vez definido esto, trabajó para desarrollar relaciones sanas de mutuo beneficio con todos sus grupos de interés.

puede obtener, de manera que los programas sean sostenibles en el tiempo. Además, se debe involucrar a los empleados y rendir cuentas a la comunidad para que los programas se puedan traducir en ganancias de competitividad. Buenos programas de responsabilidad social empresarial pueden generar oportunidades interesantes para los pobres. El sector público puede tener un rol importante en promover estas actividades en sus países a través de la participación en asociaciones con la empresa privada, creando programas comunitarios de mayor escala que se financien y administren de forma conjunta.

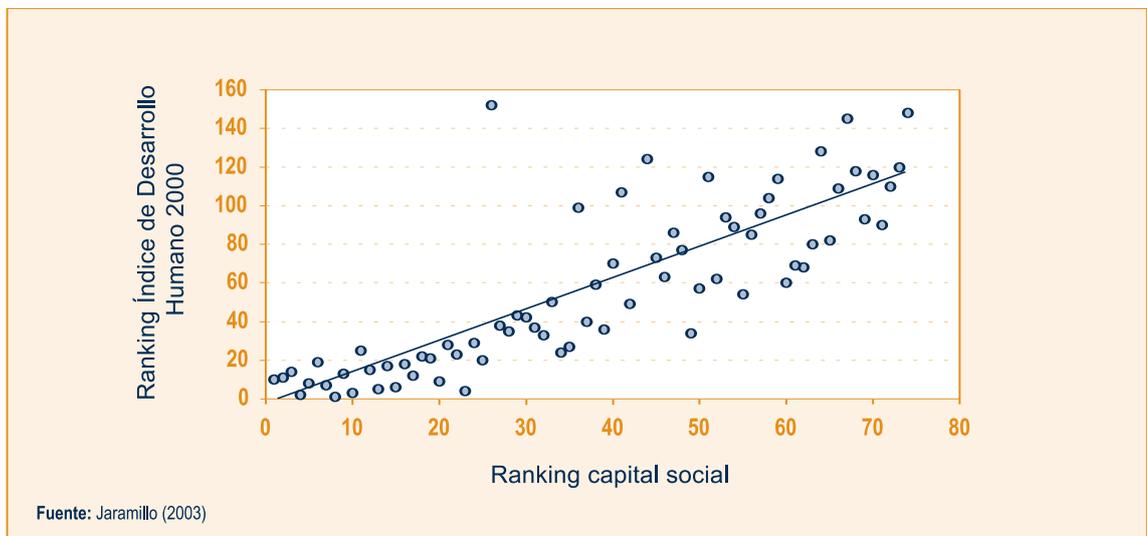
Fortalecimiento del capital social

Una de las maneras de generar oportunidades para los pobres es a través de la formación de relaciones interpersonales y con instituciones, tanto públicas como privadas, que contribuyan a la formación de grupos, redes y asociaciones, que en última instancia, les permita aprovechar mejor los frutos del crecimiento. En este contexto, el fortalecimiento del capital social es fundamental para atacar los problemas de pobreza y exclusión que enfrenta América Latina. A pesar de que existen diversos conceptos de capital social, el mismo puede ser definido como el conjunto de normas de confianza, valores, actitudes y redes entre personas e instituciones en una sociedad, que define el grado de asociatividad entre los diferentes actores sociales y facilita acciones colectivas y de cooperación (Jaramillo, 2003). Este concepto se ha relacionado con mayores niveles ingreso como puede apreciarse en el Gráfico 4.14.

Por otra parte, para poder aprovechar mejor las ventajas que conllevan el crecimiento, y tener más y mejores oportunidades, los pobres necesitan poder influir en las decisiones que los afectan a través de una mayor participación en los procesos políticos. Esto se puede lograr a través del apoyo a la generación de capital social, bajo la forma de políticas públicas que promuevan transparencia, responsabilidad y disseminación de información. Por ejemplo, la descentralización es una política que puede ayudar a los pobres de manera importante, en la medida que los acerca más a los proveedores de bienes y servicios públicos. Esto puede impulsarse dándole mayor autonomía a las administraciones locales, pero al mismo tiempo fortaleciendo sus capacidades para proveer mejores servicios públicos y estar en contacto permanente con las comunidades que atienden.

Aunque son claras las limitaciones para medir el capital social de un país, una aproximación imperfecta es el uso de indicadores indirectos de fortaleza institucional y gobernabilidad propuestos por el Foro Económico Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial. Como lo muestra el Gráfico 4.15, América Latina aparece muy rezagada con respecto a los mencionados indicadores, lo que puede estar reflejando la carencia de niveles adecuados de capital social. De hecho, la región se encuentra en las últimas posiciones en variables relacionadas con voz y participación, fortaleza institucional y grado de asociatividad. Esto contrasta, por ejemplo, con los avances que en esta

Gráfico 4.14
Capital social y desarrollo humano



Fuente: Jaramillo (2003)

materia muestran los países del Sudeste Asiático, los cuales han logrado avanzar significativamente en sus procesos de desarrollo económico.

La acumulación de capital social contribuye a la generación de oportunidades, en la medida en que reducen los costos de transacción para la asociatividad. De esta manera, la formación de redes entre ciudadanos e instituciones permite mejorar los procedimientos para la resolución de conflictos, cumplimiento de contratos y establecimiento de cooperativas, para llevar a cabo nuevos emprendimientos. Claramente, bajo estas condiciones se puede incentivar la inversión privada y productiva.

Desde un punto de vista más global, los gobiernos de la región pueden contribuir a generar y fortalecer el capital social. Esto se hace a través de una administración pública más transparente, creíble y predecible, que les permita a los ciudadanos tener voz y participación en las decisiones que los afectan y, de esta manera, aprovechar las oportunidades para mejorar sus niveles de vida. Al mismo tiempo, estas políticas fortalecen la gobernabilidad democrática, y el respeto al estado de derecho. Por otra parte, la sinergia entre organizaciones públicas, empresas privadas, academia, y comunidad, promueve la cooperación y el uso eficiente de recursos comunitarios que tienen un impacto positivo sobre el desempeño económico. En los últimos años, la CAF ha

contribuido a fortalecer el capital social de la región, como se explica en Recuadro 4.5 (ver pág. siguiente).

Varios estudios sugieren que el Estado puede jugar un papel importante en la construcción y fortalecimiento del capital social en el mediano y largo plazo¹⁸. Además de las recomendaciones tradicionales de fortalecimiento de las instituciones y provisión de servicios públicos basados en las demandas y necesidades de los ciudadanos, los organismos públicos pueden tomar el rol de facilitador en procesos de asociatividad mediante el apoyo a la formación de cooperativas, *clusters* y redes empresariales. Así mismo, la promoción y apoyo a proyectos de desarrollo comunitario, donde la participación ciudadana es lo fundamental, contribuirá a incrementar las reservas de capital social. Un ejemplo exitoso de promoción y creación de capital social es el caso de la Gobernación del Estado Miranda en Venezuela (Recuadro N° 4.6, ver pág. 65) donde se muestra que la creación de foros y comités de participación ciudadana, promueven el establecimiento de asociaciones comunitarias y mayores sinergias Estado-Comunidades.

La generación y fortalecimiento del capital social puede ser una herramienta importante para la lucha contra la pobreza, en la medida en que contribuye a que los más desfavorecidos de la sociedad aprovechen oportunidades para aumentar su bienestar

Gráfico 4.15
Capital social
a nivel mundial



¹⁸ Véase Madrid (2003), Harriss (2001), Novakovsky (2003).

Recuadro 4.5 Desarrollo Cultural y Comunitario en la CAF

La CAF, a través de su Dirección de Desarrollo Cultural y Comunitario, ha avanzado en actividades dirigidas al fortalecimiento de capacidades básicas, apoyo al capital social y articulación de demandas provenientes de comunidades de bajos recursos en los países accionistas. Esta unidad ha centrado sus objetivos en contribuir, junto con aliados estratégicos, a la instrumentación de una agenda para el desarrollo humano, que valore la cultura a través del fortalecimiento de capacidades en estas comunidades. Las líneas de acción prioritarias se centran en la cooperación local con énfasis en la formación musical, la educación deportiva, la gestión comunitaria, productiva y de servicios públicos, el patrimonio y el fortalecimiento institucional.

En formación musical, con el inicio del Movimiento Andino Musical en 2000, orientado al rescate social y al fortalecimiento de la cultura ciudadana, se contribuye a la formación integral mediante la exaltación de valores individuales y colectivos.

La educación deportiva, ha permitido canalizar y desarrollar el potencial del deporte como herramienta de prevención y rescate social, mediante la formación y capacitación deportiva, táctica y técnica de niños, jóvenes, entrenadores y árbitros locales. Así, el deporte viabiliza cultura ciudadana y contribuye a una educación integral humanista que fomenta valores de solidaridad y disciplina, responsabilidad y respeto, criterios ético-deportivos trasladables a nivel social.

Los proyectos de gestión comunitaria, productiva y de servicios públicos, desarrollados en alianza con las comunidades organizadas, ONG, gobiernos regionales y locales, agentes privados, instituciones de cooperación bilateral y multilateral, se han dirigido a la organización de las comunidades, la construcción participativa de las agendas y portafolios de proyectos a escala municipal, el mejoramiento de la cultura productiva y la generación de capacidades en aspectos como salud, educación, y cultura financiera comunitaria, contribuyendo a la construcción de tejido social y a la mejora de condiciones de vida de la población.

En cuanto al reconocimiento del patrimonio, se apoya, en una visión integral, la activación del Patrimonio como herramienta útil para mejorar la calidad de vida a partir de la incorporación a programas de generación de empleo y de riqueza; al tiempo que viabiliza una participación ciudadana activa y consciente y la interiorización de la historia, la identidad y la cultura de las comunidades.

Todo esto, a partir de iniciativas propuestas por organizaciones de la sociedad, buscando crear mecanismos sostenibles, a través de los cuales estas organizaciones puedan mantener sus operaciones a largo plazo, en relación permanente con las comunidades y en concordancia con principios de transparencia y buenas prácticas.

(Kliksberg, 2003). El Estado debe contribuir a través del fortalecimiento de mecanismos de cooperación, promoción de redes sociales, construcción de sinergias gobierno-comunidad. Además, el mejoramiento institucional, la transparencia en las decisiones públicas y la creación de mecanismos de participación en las mismas, otorgarán mayor poder a los ciudadanos, en particular a los más pobres.

Protección social

Los pobres son especialmente vulnerables a choques económicos y a los desastres naturales, porque disponen de pocos mecanismos para mitigar el impacto adverso de estos fenómenos. Por esta razón, es clave que los gobiernos latinoamericanos cuenten con redes de protección social flexibles, que permitan amortiguar los efectos nocivos de las recesiones y de los efectos climatológicos inesperados. A conti-

nuación se presentan algunos elementos que debe contener una eficiente red de protección social. De nuevo, no se pretende ser exhaustivo, más bien se busca formular algunas recomendaciones de política basadas en las mejores prácticas a nivel internacional, y en experiencias de países en desarrollo que hayan sido exitosas.

Mejoramiento de la eficiencia y protección del gasto social

En la mayoría de los países de América Latina, el gasto social es de tipo pro-cíclico, y aunque los gobiernos latinoamericanos han intentado proteger los recursos destinados a los sectores sociales, estos esfuerzos no han sido del todo exitosos. De hecho, los pobres son los que más sufren las consecuencias de las crisis y la volatilidad externa. Las crisis económicas pueden tener efectos desproporcionados sobre los pobres. Con respecto a esto último, estu-

Recuadro 4.6 El Sistema de Información y Planificación Participativa (SIPP)

En 1996, la Gobernación del Estado Miranda, en la región centro-norte de Venezuela, inició un proyecto de participación ciudadana, que fue progresivamente convertido en un mecanismo para promover la participación de las comunidades a través de sus organizaciones base, con el objetivo de transformar su relación con el ciudadano. Este proyecto se conoce como el Sistema de Información y Planificación Participativa (SIPP).

Inicialmente, el sistema consistió en la creación de foros parroquiales en las comunidades del Estado Miranda. Estos espacios fueron creados para propiciar la reunión de grupos organizados de una parroquia, fomentar la discusión de sus problemas, y canalizar la resolución de los mismos. En los foros, se llevaba a cabo la discusión de la problemática local, el establecimiento de una orientación estratégica para encontrar soluciones a los mismos, y el diseño de proyectos concretos para resolver los problemas más importantes. Al finalizar cada foro, se elegían representantes de la comunidad, para conformar los llamados Comités de Participación Ciudadana (CPC).

Estos comités funcionan como un nivel de dirigencia intermedia, con carácter voluntario, considerado como la instancia de enlace para facilitar la comunicación entre la comunidad y el Estado.

Posteriormente, el programa continuó con el establecimiento, una vez al año, de mesas de negociación donde miembros de los CPC y promotores sociales concertan con los diferentes institutos y direcciones del gobierno regional sobre la asignación de recursos para la ejecución de sus proyectos, los cuales son previamente priorizados de manera conjunta. De esta manera, los miembros de las comunidades participan activamente en la elaboración de presupuestos, jerarquización de problemas y aprobación de proyectos.

El SIPP ha arrojado algunos resultados positivos en términos de cohesión social, creación de asociaciones comunitarias, y mejor sinergia Estado-comunidades. De acuerdo a Madrid (2003), esto se ha traducido en un incremento del capital social en el Estado Miranda.

dios recientes (Agenor, 2001 y Baldacci *et al*, 2002) muestran que, en países en desarrollo, los pobres pierden más en recesiones económicas (en términos de ingreso) de lo que ganan en recuperaciones. Esto implica que, en tiempos de crisis, la protección a los más desposeídos a través del mantenimiento, e incluso el incremento, del gasto social es clave para impedir consecuencias devastadoras.

En este contexto, políticas que contribuyan a proteger el gasto social en tiempos de crisis son fundamentales para evitar aumentos de la pobreza y la exclusión en Latinoamérica. Hay que tomar en cuenta que, aunque las crisis son temporales, los efectos de las recesiones económicas pueden tener efectos de largo plazo sobre la población. Por ejemplo, en la presencia de un choque adverso que afecta negativamente el ingreso del hogar, la probabilidad de que los niños abandonen las escuela para trabajar aumenta (Agenor, 2001). Igualmente, las consecuencias en términos de malnutrición pueden afectar negativamente tanto la productividad como la acumulación de capital humano en el largo plazo.

Para evitar estos efectos nocivos sobre los segmentos más pobres de la población, es necesario implementar políticas públicas que protejan el gasto social durante crisis, y en algunos casos, reorienten recur-

sos de otras partidas hacia las redes de protección social de manera flexible. Si el país cuenta con recursos adicionales, bien sea porque la situación macroeconómica y fiscal lo permite, o porque tiene acceso a financiamiento adicional, debería usar esos recursos para amortiguar los efectos negativos de las crisis.

Programas de transferencias focalizadas

En momentos de crisis económicas causadas por choques externos o domésticos, muchas personas pueden caer en situaciones de pobreza, e inclusive, de pobreza extrema. En casos de choques severos, las redes de protección social convencionales pueden ser insuficientes para atender la magnitud del problema, por lo que puede ser necesario implementar programas de emergencia que otorguen transferencias directas a los más afectados por la caída del nivel de actividad económica.

Obviamente, este tipo de iniciativas son costosas en términos fiscales, y la experiencia en América Latina muestra que, en general, la política fiscal es procíclica, por lo que no es fácil implementar dichas transferencias. Además, aunque los gobiernos pudiesen disponer de recursos para llevar a cabo los mencionados programas de transferencias,

con seguridad los recursos serían insuficientes para atender la totalidad del problema. A este respecto, uno de los aspectos claves de este tipo de iniciativa debe ser la identificación de los grupos más afectados, y la focalización de los recursos hacia esos segmentos, a fin de maximizar el impacto.

Es importante ser cuidadoso al diseñar estos programas, puesto que podrían estar utilizando mecanismos que transfieren el subsidio, no a los más pobres, sino a otros segmentos de la población. Este puede ser el caso cuando el mecanismo causa distorsiones en los mercados de bienes. Por ejemplo, en el caso de un subsidio a los precios de los productos de la canasta básica, se puede inducir a un mayor consumo por parte de los no pobres o un acaparamiento del mismo por parte de comerciantes en espera de un posterior aumento de precios. En estos casos, no se cumple con el objetivo de proteger a los más pobres durante las crisis. A este respecto, si se utiliza este mecanismo, los bienes cuyos precios deberán ser subsidiados, son aquellos consumidos en mayor proporción por los más desfavorecidos. En conclusión, es importante diseñar los mecanismos e incentivos adecuados para realmente favorecer a los más pobres con este tipo de programa.

Planes de empleo temporal y seguros al desempleo¹⁹

Los planes de empleo temporal representan un mecanismo para atacar problemas de desempleo en el corto plazo que podrían surgir como consecuencia de la inserción internacional y la transformación productiva. Este mecanismo también se utiliza por lo general en épocas de crisis o en caso de desastres naturales. Básicamente, los beneficiarios de este tipo de programa deben trabajar para obtener beneficios, y esto puede ayudarlos a no pasar a formar parte de la población en situación de pobreza. Normalmente, los programas de empleo temporal son difíciles de implementar, debido a los elevados requerimientos de información necesarios para seleccionar y supervisar a los beneficiarios. Además, es importante para el éxito en la implementación de este tipo de mecanismo, contar con instituciones relativamente sólidas capaces de diseñarlos y administrarlos en cortos períodos de tiempo.

La existencia de seguros al desempleo es también clave para atender a aquellos trabajadores que en el corto plazo se vean desplazados como consecuencia de las propuestas de desarrollo presentadas. La idea del seguro es proteger por un período corto de tiempo el ingreso de los trabajadores que son despedidos, mientras consiguen un nuevo empleo. De esta forma se ofrece protección a los desempleados a través de la generación de patrones de consumo más uniformes, algo de particular utilidad para los más pobres. Además, este tipo de programa funciona de manera contracíclica, puesto que ayuda en mayor proporción a los afectados negativamente en épocas de crisis, cuando aumenta el desempleo, que en tiempos de bonanza, cuando aumenta el empleo.

Políticas de largo plazo

A lo largo de este libro, se ha enfatizado el importante papel que juegan los recursos humanos para una mayor y mejor inserción en la economía global a través de la transformación productiva. En este sentido, y por su naturaleza de estrategias de largo plazo, es necesario diseñar e implementar las políticas de fortalecimiento del capital humano lo más pronto posible, para que los habitantes más necesitados de la región puedan incorporarse al proceso de crecimiento y desarrollo. Tres elementos son fundamentales para lograr este objetivo.

Primero, es clave mejorar la calidad de la educación, en especial en aquellos niveles que mejor contribuyen a la transformación productiva. Segundo, se necesita tener una política de salud pública integral, para poder disponer de trabajadores sanos y productivos. Tercero, el mercado laboral debe funcionar adecuadamente, de forma tal que los recursos puedan movilizarse de manera eficiente hacia los *clusters* productivos que se desarrollen con la transformación productiva. A continuación, se discuten en mayor detalle estos elementos.

Educación

El mejoramiento del capital humano ha sido reconocido ampliamente por la literatura como una de las claves para avanzar hacia el crecimiento, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Entre otros beneficios, el aumento en la cobertura y

¹⁹ Esta sección se basa en un trabajo comisionado por CAF a Camargo y Assunção (2004).

calidad de la educación a todos los niveles, promueve mejoras en salud y nutrición, y el aumento de los ingresos laborales de la población, lo que a su vez contribuye a la reducción de la pobreza y la exclusión. Además, más y mejor educación ayuda a incrementar la productividad de los individuos, la competitividad de los países y la disminución de los niveles de desigualdad (Banco Mundial 2003c). Estas características de la acumulación y mejoramiento del capital humano están claramente en línea con los objetivos perseguidos con las propuestas presentada en este libro.

El BID (2004) resalta la importancia de contar con un buen sistema educativo para el aumento de la productividad laboral, puesto que el mejoramiento del capital humano promueve la innovación y facilita la adopción de nuevas tecnologías, contribuyendo así a la transformación productiva. Adicionalmente, De Ferranti *et al* (2002) han señalado la importancia de la formación educativa, especialmente la de tercer nivel, para incrementar la competitividad y hacer a los países atractivos para captar inversión extranjera directa, mejorando los prospectos para la inserción internacional.

Por otra parte, la educación es una herramienta importante para reducir la exclusión. El Banco Mundial (2003c) resalta que existe una importante correlación entre analfabetismo y pobreza, y que la educación primaria es clave para reducir la pobreza. Esto se debe a que el incremento en capital humano, especialmente en los primeros niveles, permite a los ciudadanos tomar decisiones con mejor información, les facilita el acceso a activos como tierra y capital, e incrementa su potencial de generar ingresos.

A pesar del reconocimiento de los beneficios de la acumulación y mejoramiento del capital humano, y el énfasis que se le ha dado recientemente al mejoramiento de la educación en América Latina, tal y como se discutió previamente, la región aún muestra grandes deficiencias en calidad de la educación y una importante brecha con relación a los países industrializados, e inclusive respecto a otras regiones en desarrollo. Claramente, para lograr la viabilidad de la propuesta de mayor inserción y transformación productiva, es imperativo comenzar

cuanto antes la reforma de los sistemas educativos latinoamericanos.

La agenda de reformas educativas es amplia y compleja, y escapa al alcance de este capítulo exponerla en detalle. Sin embargo, a continuación se destacan algunos puntos que se consideran básicos para mejorar la cobertura y la calidad de la educación. Más específicamente, se discutirán de manera general propuestas que garanticen el acceso de opciones educativas de calidad para los pobres, mejoren eficiencia del gasto público en educación, aumenten la calidad de los profesores, y hallen fórmulas viables de financiamiento para los distintos niveles educativos. El fin último de estas propuestas es promover una educación sostenible, de calidad, que produzca oportunidades para los pobres y genere una fuerza laboral productiva y competitiva internacionalmente.

Garantizar acceso y hacerla una opción atractiva

En la mayoría de los países de la región, la educación pública primaria es obligatoria y gratuita. Esto es así, porque los gobiernos reconocen la importancia de que sus ciudadanos cuenten con al menos un nivel mínimo de instrucción para su desarrollo humano. No obstante, existen costos directos e indirectos asociados a la educación básica que deben ser cubiertos por los hogares, y que pueden dificultar el acceso a los pobres. Entre los costos directos tenemos principalmente los insumos escolares, tales como textos y uniformes, y otros como alimentación, transporte y acceso a Internet. El costo indirecto más importante es el de oportunidad, porque los hogares pobres deben sopesar la opción de enviar a los niños a la escuela *versus* enviarlos a trabajar para contribuir al ingreso familiar.

Estos costos podrían implicar que a pesar de que la educación pública sea gratuita, la familia no esté en condiciones o le interese que sus hijos asistan a la escuela. Esto reduce la inversión en capital humano en segmentos desposeídos de la población, coartando las posibilidades de desarrollo humano que provee la educación. Para contrarrestar esto, existen programas como el Bolsa Escola de Brasil, descrito en el Recuadro N° 4.7, que proveen de subsidios directos a los hogares, condicionado a que éstos inviertan en la educación de sus miembros. Estos

Recuadro 4.7 Programa social innovador: Bolsa Escola en Brasil

El programa Bolsa Escola es una transferencia en efectivo a familias pobres con niños en edad escolar, con la finalidad principal de que envíen a sus hijos a la escuela. Los dos primeros programas de la Bolsa Escola en Brasil se implementaron a inicios de 1995 en el Distrito Federal, dentro del municipio de Campinas, y bajo el nombre del Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima (PGRFM). A partir de esta primera iniciativa, tres estados ya han adoptado el programa (Amapá, Goiás y Tocantins), abarcando en total a más de 52 municipios. Además, Bolsa Escola cuenta, desde hace cuatro años, con el apoyo directo del gobierno federal para la implementación del programa en los municipios más pobres del país. Las características del programa varían de localidad en localidad, dependiendo de las condiciones y necesidades específicas del municipio, aunque en general se guían por las condiciones impuestas en el programa original.

Los programas de Bolsa Escola implementados en Brasil poseen, en general, dos requisitos de elegibilidad para sus beneficiados:

Primero, que la renta familiar *per cápita* deba estar por debajo de un límite predefinido, que califica a la familia como pobre (los valores establecidos por lo general oscilan entre 50 ó 25% del salario mínimo). Básicamente, este criterio canaliza la asistencia hacia las familias más necesitadas.

El segundo criterio es que las familias beneficiadas tengan al menos un hijo en edad escolar de entre 7 y 14 años en la mayoría de los estados, o entre 0 y 14 años para el caso de Sao Paulo.

Los programas de Bolsa Escola proveen un beneficio monetario a la familia, que es otorgado preferiblemente a la madre, de forma de incentivar tanto una relación más igualitaria entre los cónyuges, como fomentar interés en el desempeño escolar de los hijos.

En contrapartida, la familia se compromete a matricular todos sus hijos en edad escolar en una escuela pública, y deben mantener un índice de asistencia no inferior al 90% (exceptuando casos justificados). Esta vinculación entre el beneficio otorgado y el sistema escolar, facilita el monitoreo de ejecución de los recursos del programa, haciendo posible utilizar la estructura escolar para la fiscalización del cumplimiento de las metas del programa.

La aprobación del curso por parte de todos los hijos de la familia es una preocupación central, y en algunos casos, incluso una condición necesaria para la renovación de la Bolsa al año siguiente. En las localidades donde fue implementada, Bolsa Escola estuvo seguida por un programa de incentivos para apoyar a los estudiantes a aprobar los cursos escolares, denominado Economía Escolar o Ahorro Escolar (Poupanca Escola). Para ello, el gobierno local se propuso premiar a aquellos niños que aprobaran el año, haciendo un depósito a su nombre en una cuenta bancaria que puede ser retirado únicamente al concluir los estudios secundarios.

Además de los dos criterios señalados anteriormente, cada autoridad local decide en qué momento se inicia la implementación del programa, de forma de garantizar los recursos en el presupuesto público y facilitar el monitoreo del cumplimiento de reglas y metas. En general, el primer paso es identificar quiénes son los más necesitados, y luego la asistencia social se encarga de seleccionar los potenciales beneficiados mediante la recolección de información sobre las condiciones de vida de estas familias.

En cuanto al monitoreo, varias estrategias son adoptadas, dependiendo del caso. Las escuelas proveen directamente los datos sobre la asistencia de los jóvenes, involucrando a los profesores y a otras entidades sociales (como la iglesia, ONGs o sindicatos) en el proceso de fiscalización.

La clave del éxito en este tipo de programa de beneficio asistencial otorgado a familias pobres está en el hecho de que se otorga un fuerte incentivo para que estas familias eleven su capacidad de acumular capital humano. En vista de que las tasas de retorno de este tipo de capital son bastante elevadas, la implementación de estas políticas representan un mérito, al permitir que gran parte de estas familias puedan, en el mediano plazo, obtener un nivel de renta suficiente para superar las condiciones de pobreza sin la necesidad de intervención directa por parte del Estado, y a través de la acumulación de capital humano. Además, los recursos necesarios para llevar a cabo este tipo de programas tenderían a decrecer en el tiempo, con la ventaja de que se ha elevado el *stock* de capital humano total de la sociedad, contribuyendo así al crecimiento económico.

programas pueden ser complementados con alimentación, servicios de transporte y útiles escolares que se provean directamente en los colegios. En las primeras evaluaciones, estos programas han sido muy exitosos en incrementar las tasas de escolaridad, salud y nutrición de las poblaciones rurales y urbanas pobres donde se han implementado.

Gastos en educación y recursos destinados a las escuelas

Estudios recientes muestran que el efecto positivo que tiene la educación sobre el crecimiento económico no está determinado por la cantidad de recursos invertidos en el sector sino principalmente por la calidad de la misma^{20,21}. Parte importante de la explicación del débil efecto del gasto público en la calidad de la educación, se debe a la asignación ineficiente de los recursos. En la región se observa, en términos generales, un sesgo presupuestario hacia erogaciones por concepto de sueldos y salarios de profesores, y la poca asignación de presupuesto a otros insumos claves en el proceso educativo²². En este sentido, es importante una revisión del uso de los recursos públicos destinados a la educación, y la evaluación de si están siendo invertidos de manera idónea en términos de costo-eficiencia.

Por esta razón, dentro del conjunto de políticas orientadas al incremento de la calidad del sistema educativo, destaca la descentralización de las decisiones de gasto a nivel de las escuelas y la participación directa de los padres en la asignación de los gastos educativos. Contribuciones directas, aunque reducidas, por parte de los padres pueden tener importante efectos sobre el mejoramiento de la calidad de la educación, al proporcionar apoyo financiero para proveer aquellos insumos que están subfinanciados en la distribución del presupuesto educativo público. Por otra parte, otra reforma que puede ayudar a mejorar la eficiencia del gasto público en educación es aumentar la capacidad de control local *vis-a-vis* el poder central en la asignación de los recursos. De esta manera es posible lograr que aquellos actores más cercanos a la provisión del servicio educativo, y que están concientes de la problemática particular de sus localidades,

puedan administrar los recursos de acuerdo a las necesidades específicas de la comunidad escolar. En el Recuadro 4.8 se describe la experiencia en los países del Este Asiático (ver pág. 170).

Por último, es importante tomar en cuenta el tema de la evaluación de las decisiones a nivel educativo. En la mayoría de los programas de reformas escolares raramente se realizan análisis costo-efectividad de las alternativas. En su lugar, se tiende a discutir el impacto que tiene sobre los estudiantes un mayor gasto en algún insumo específico. De lo que se trata es de, dado usos alternativos para los fondos, evaluar alternativas que produzcan mayor valor a la escuela. Este tipo de evaluaciones debería ser incluido en cualquier reforma institucional que se realice para el mejoramiento del gasto educativo.

Calidad de los profesores

La calidad de los profesores es probablemente la variable fundamental para garantizar una educación de calidad. Hanushek (1992) muestra que los profesores cerca del tope de la distribución de calidad pueden generar el equivalente a un año adicional de enseñanza y aprendizaje para sus estudiantes, comparados con aquellos que están cerca del fondo de la distribución. Esto implica que los profesores de elevada calidad pueden compensar los típicos déficit que se observan en la preparación de niños provenientes de entornos familiares desfavorecidos.

No obstante, mejorar la calidad de los profesores no es tarea sencilla. Tradicionalmente se han asociado los títulos universitarios a la calidad de los educadores. Sin embargo, los resultados de investigaciones recientes (Hanushek, 1997, 2003) muestran que el poseer una maestría o título superior, no tiene una relación sistemática con la calidad del profesor, medido a través del desempeño de los estudiantes.

Una de los programas que se pueden implementar en la región para estimular aumentos en la calidad de los profesores, son los esquemas de incentivos basados en pagos por desempeño, otorgando un pago diferenciado o bono a los profesores de acuerdo a juicios sobre su desempeño y el de sus estudiantes.

²⁰ Hanushek y Kimko (2000), Hanushek (2002) y Hanushek y Luque (2003).

²¹ Pineda (2003), por ejemplo, consigue que ni el gasto por estudiante ni el salario de los maestros contribuyen, de manera estadísticamente significativa, a mejorar la calidad de la educación.

²² Pritchett y Filmer (1999).

Recuadro 4.8 La educación en los países del Este Asiático

Los diversos análisis sobre los efectos de la calidad de la educación generalmente han destacado el buen desempeño de los países asiáticos en las pruebas estandarizadas internacionales (TIMSS). Wöbmann (2003) muestra evidencia de que este buen desempeño no es el resultado de memorizaciones sucesivas de estudiantes sujetos a enormes presiones, sino de estudiantes motivados a aprender, ya que la enseñanza es innovadora e interesante. Adicionalmente, la evidencia muestra que parte importante de los favorables resultados educativos obtenidos por los países del Este de Asia se debe a sus características institucionales. Por ejemplo, los países del Este de Asia usan clases más pequeñas, solamente para estudiantes de bajo desempeño con el fin de proveer posibilidades compensatorias de aprender a través de atención especial.

Institucionalmente, la clave del éxito educativo de los países del Este del Asia se debe a la mayor autonomía de las escuelas, lo cual ha inducido positivamente a la creatividad y ha contribuido a un mejor uso de los conocimientos y técnicas de

enseñanza. Las escuelas con autonomía en las decisiones de los salarios de maestros tienen un mejor desempeño en Japón y Singapur, mientras que en Corea este resultado puede atribuirse al hecho de que el pago a los maestros es hecho directamente por los padres (Wöbmann 2003). Por otra parte, la experiencia de los profesores, y no su nivel educativo (formal), es un aspecto fundamental en la explicación de los resultados positivos que han tenido los estudiantes de estos países. Por lo tanto, la idea de asignar mayores recursos para entrenamiento de maestros, y exigir determinados requisitos curriculares en términos títulos de educación formal a los profesores, no necesariamente implica un mejor desempeño de los estudiantes.

La principal enseñanza de la experiencia de los países del Este del Asia es lo positivo que resulta para aumentar la calidad de la educación contar con una institucionalidad que le permita a las autoridades locales y a los padres tener un mayor control sobre las decisiones educativas de las escuelas.

Sin embargo, es importante ser cuidadosos en el diseño de estos esquemas, puesto que se pueden presentar algunos problemas en su implementación²³. Dados estos problemas de incentivos, una alternativa a estudiar es la utilización de evaluación de desempeño a nivel de escuela, en lugar de incentivos específicos para profesores. En este esquema se reportan las notas de los estudiantes en una escuela determinada y se dan recompensas a los profesores de las escuelas que se desempeñan mejor²⁴.

Financiamiento de la educación

Debido a las limitaciones presupuestarias que enfrentan los gobiernos de la región, lograr recursos para el financiamiento de las mejoras educativas cobra mayor importancia y se convierte en un gran reto. Para enfrentarlo, se debe buscar fuentes alternativas de financiamiento de bajo costo en colaboración con otros actores de la sociedad. La participación del sector privado puede ser muy positiva para

la provisión y el financiamiento de la educación. Por una parte, pueden aportar recursos adicionales a los provenientes del presupuesto público. Por otra, son los privados quienes mejor conocen los requerimientos de habilidades y conocimientos de la fuerza laboral, que le podría brindar un mayor apoyo para competir eficientemente en los mercados internacionales. Dicha participación se puede lograr a través del cofinanciamiento de la educación de sus empleados a nivel técnico y universitario, u otros cofinanciamientos a instituciones educativas específicas.

Adicionalmente, sistemas alternativos de financiamiento pueden lograr el doble propósito de disminuir los costos y mejorar los resultados educativos, incrementando la eficiencia al mismo tiempo. Una de estas alternativas, es el sistema de *vouchers* que ha sido aplicado en algunos países de la región. Este sistema, no solamente implica modificaciones de los mecanismos de financiamiento tradicionales

²³ La evaluación de la implementación de este tipo de políticas es que por lo general son poco exitosas (Cohen y Murname, 1986, y Hatry, Greiner y Ashford, 1994). Debido a la carencia de instrumentos que hagan compatibles los incentivos, estos sistemas tienden a llevar a sistemas de pago relativamente uniformes, y que en la mayoría de los casos los pagos extra terminan haciéndose por más tiempo de trabajo y no por un mejor desempeño.

²⁴ Este enfoque de incentivos resalta el valor de concentrarse en el desempeño sin detallar la forma de conseguirlos. Esto tiene la ventaja de que no requiere un conocimiento extenso sobre el proceso de producción en varias situaciones. Sin embargo, existen muy pocas experiencias en esta materia para permitir realizar una mejor evaluación de las bondades de su implementación.

a los entes educativos públicos, sino que además hace uso de las redes privadas educativas existentes. Los resultados de su implementación en Colombia han sido positivos, con mejoras tanto de eficiencia como en términos de rendimiento escolar²⁵. El alcance final de este tipo de programas dependerá de la disponibilidad de recursos fiscales con que cuentan los países, y de las capacidades del sector privado de proveer educación de calidad a los alumnos beneficiarios de estos programas.

Otro problema que atañe a los mecanismos de financiamiento de la educación en América Latina, es que, debido a consideraciones distributivas, se han reorientado recursos desde la educación superior hacia niveles educativos inferiores e incluso hacia otros gastos no educativos. Sin embargo, una mayor y mejor inserción internacional podría inducir a un sesgo hacia la educación técnica y superior. Por ello, se deben buscar alternativas para aumentar la oferta de mano de obra con educación técnica y superior, pero sin afectar financieramente a la educación básica.

Una alternativa es reestructurar los subsidios que se otorgan a la educación superior para asegurar que lleguen a los estudiantes que realmente lo necesitan²⁶. Esta política puede ser implementada mediante programas de becas selectivas, programas de subsidios tipo *vouchers*, y préstamos educativos que pueden ser ofrecidos para que los estudiantes más talentosos de los estratos más pobres puedan atender a las mejores universidades.

Las reformas educativas propuestas persiguen formar el capital humano que requerirá la transformación productiva y permitirá una mejor inserción internacional. Mejorar la acción del sector público e incrementar la participación del sector privado en la

búsqueda de mecanismos novedosos de financiamiento y gestión del sistema educativo es el gran reto que debe enfrentar la región a fin de incrementar su competitividad y encontrar la vía hacia el crecimiento y el desarrollo.

Salud

El que los habitantes de la región cuenten con buena salud es clave tanto para la lucha contra la pobreza y la exclusión, como para la exitosa implementación de las propuestas que buscan la inserción y transformación productiva. Por una parte, la incidencia de enfermedades puede ocasionar que los individuos más desfavorecidos reduzcan su ahorro, pierdan su trabajo y en general desmejoren sus condiciones de vida. Además, los impactos de una salud deficiente son amplificadas en el caso de los pobres, debido a que éstos tienen menor acceso a medicinas y servicios de salud, deficiente alimentación desde el punto de vista nutricional, y menor acceso a la educación para la salud. Por otra parte, trabajadores con problemas de salud claramente no pueden desempeñarse a su potencial, porque disminuye su capacidad de aprendizaje y su productividad se afecta negativamente.

Los problemas de salud pueden convertirse en un círculo vicioso para los pobres, e impedirles mejorar su calidad de vida. Las enfermedades pueden reducir los magros activos con los que cuentan los segmentos menos favorecidos de la población, debido a elevados gastos en medicinas o servicios médicos. Además, la escolaridad de los niños del hogar puede disminuir, en la medida en que éstos tienen que trabajar para compensar por el ingreso familiar perdido por la enfermedad de algún miembro adulto. Esto implica que debe ser prioridad de los gobiernos de América Latina, como parte de su

²⁵ Los resultados muestran que los beneficiarios de los *vouchers* terminaron en promedio 0,1 años adicionales de escuela, y fueron aproximadamente 10 puntos porcentuales más propensos que los no beneficiarios a haber completado el octavo grado, principalmente por haber repetido menos grados, lo cual es una de las mayores deficiencias en América Latina (Psacharopoulos y Vélez, 1993, Jacoby, 1994). Angrist *et al* (2002) muestran resultados de pruebas de desempeño que sugieren que, en promedio, los beneficiarios del programa tuvieron una puntuación 0,2 desviaciones estándares por encima de los no beneficiarios. Además de incrementar la escolaridad y el desempeño académico, Angrist *et al* (2002) muestran cierta evidencia de que los programas de *vouchers* afectaron ciertos resultados no educativos. En particular, muestran que los beneficiarios eran menos probables de estar casados o cohabitando y trabajando 1,2 horas menos por semana que los no beneficiarios del programa.

²⁶ En la actualidad muchos gobiernos latinoamericanos otorgan cuantiosos subsidios a la educación superior mediante financiamiento del Gobierno Central hacia universidades públicas que no cobran matrícula, y cuyos cupos son disfrutados por estudiantes que tienen un ingreso familiar *per cápita* más alto que la media, y mayoritariamente atendieron escuelas secundarias privadas donde se financia la matrícula sin importar sus características económicas, sociales o académicas (González y Menéndez, 2002).

estrategia social, mejorar la calidad y el acceso a los servicios de salud, especialmente para los más necesitados.

El Banco Mundial (1993) resalta al menos cuatro maneras a través de las cuales mejores condiciones de salud contribuyen al crecimiento económico: aumento de la productividad, mejor uso de tierras de cultivo, mayor impacto de la educación, y reducción de costos por cuidados médicos. Al contar los trabajadores con mejor salud, se reducen los días de trabajo perdidos debido a enfermedades, incrementa su productividad, cuentan con mayores oportunidades para obtener trabajos mejor remunerados y vidas laborales más largas. Por otra parte, el uso de técnicas adecuadas de fumigación y vacunación permiten que tierras útiles que presentan problemas de salubridad y enfermedades puedan ser utilizadas más eficientemente, incrementando la productividad media de la tierra y reduciendo la incidencia de enfermedades en el campo.

Adicionalmente, servicios deficientes de salud y nutrición reducen las ganancias de la educación principalmente en dos áreas: escolaridad y habilidad para aprender. Los niños que disfrutan de mejores niveles de salud y nutrición durante edades tempranas de su formación están mejor preparados para la escuela, y son más proclives a inscribirse en ella (Banco Mundial, 1993). Claramente, al contar los pobres con mejor salud, utilizan menos los servicios públicos de atención médica, lo que reduce los gastos destinados al tratamiento de las enfermedades prevenidas como consecuencia de un estado de salud frágil.

Políticas y mejores prácticas de salud para los pobres

Los países de la región deben hacer un mejor uso de los recursos que destinan al sector salud. En particular, los gobiernos deben perseguir un sistema de salud más equitativo. Esto se puede lograr, por ejemplo, reduciendo los subsidios a los segmentos más favorecidos de la población, a través del cobro selectivo de los servicios que proveen los hospitales públicos, o reduciendo la cobertura de los seguros de salud público sólo a la prestación de servicios esenciales. De esta manera se pueden reorientar recursos a las áreas de prevención y atención de los pobres que usualmente no pertenecen al sector formal y, por consiguiente, no están asegurados.

Esto contribuiría a hacer el servicio más progresivo. Estas reformas son políticamente complicadas, por lo que en muchos países que las han implementado con éxito, el enfoque ha sido gradual.

Claramente, para mejorar el uso de los recursos en salud y proveer servicios que sean costo-efectivos, los países necesitan desarrollar una mayor capacidad institucional y administrativa, debe existir voluntad política para la reforma y para asegurar su financiamiento. En estas circunstancias, una opción puede ser la ampliación de los seguros públicos de salud a todos los segmentos de la población, y no sólo a los integrantes del sector formal, siempre y cuando pueda hacerse de una forma fiscalmente sostenible y se preserven espacios para los seguros privados.

Ésta es un área donde mecanismos de mercado pueden ser aplicados de manera selectiva para obtener mejoras en el servicio, no olvidando el papel del Estado como supervisor y regulador. Por ejemplo, ciertos servicios podrían ser ofrecidos por proveedores privados en condiciones de competencia. De esta manera se podría incrementar la calidad del servicio a través de una mayor eficiencia. Además, si en algunos servicios se implementan mecanismos de pagos compartidos entre el Estado y el beneficiado, se lograría reducir el uso exagerado de los servicios. Esto permite que sólo los que realmente necesitan el servicio sean los que lo demanden.

Es importante continuar con el proceso de descentralización de los servicios de salud, con la finalidad de acercar el proveedor al usuario. Estos procesos deben llevarse a cabo cuidadosamente, especialmente en el área financiera. En tal sentido, no sólo debe descentralizarse los gastos e ingresos, sino también la capacidad administrativa y gerencial, e inclusive incentivarse mecanismos para que los hospitales públicos descentralizados puedan generar sus propios ingresos. En esta política es clave que el Estado, a nivel central, provea estándares mínimos de atención, apoyo técnico y adecuada supervisión y regulación de los servicios prestados.

Es claro que para que el Estado cumpla su rol de regulador y supervisor de los sistemas nacionales de salud deben superarse los obstáculos de índole institucional. Por tal razón, el fortalecimiento de los organismos públicos encargados de estas funciones

es fundamental para la implementación exitosa de esquemas descentralizados y de mercado que persigan mejorar la cobertura y la calidad de los servicios. En esta tarea, la colaboración entre el sector público, el sector privado y organizaciones no gubernamentales (ONG), pueden jugar un rol constructivo que promueva la implementación de las reformas. La colaboración entre los sectores mencionados también puede ser útil para conformar comisiones técnicas nacionales que determinen la adquisición y gerencia de nuevas tecnologías para el tratamiento de enfermedades de acuerdo a las prioridades nacionales en materia de salud pública.

En suma, la inversión en salud no sólo es buena desde el punto de vista económico, sino además, una oportunidad para que los pobres puedan salir (o evitar formar parte) de la pobreza. Las reformas para el mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud deben apuntar hacia la consecución de mayor eficiencia, a través de la introducción de mecanismos de mercado en un entorno adecuado de regulación y supervisión por parte del Estado, fortalecer la descentralización, especialmente en materia administrativa y gerencial, y promover la colaboración entre instituciones públicas, privadas y no gubernamentales para la implementación de las reformas y el fortalecimiento institucional del sector. Estas reformas toman tiempo, por lo que es imprescindible comenzar a implementarlas cuanto antes.

Mercado laboral

Los mercados laborales en América Latina

Una mayor inserción en la economía global, unida a la transformación productiva, generaría un incremento en la demanda de trabajadores educados, saludables y productivos. Dados los cambios fundamentales que sobre la economía y la estructura productiva tendrían dichas propuestas, es preciso que los mercados laborales de la región sean flexibles y permitan la adecuación de la mano de obra a las demandas del mencionado proceso. Lamentablemente, los mercados laborales de la región presentan muchas fallas, las cuales pueden entorpecer el desenvolvimiento de la propuestas presentadas hasta el momento. A continuación se presenta un breve diagnóstico de la situación del mercado laboral en América Latina, para posteriormente ofrecer algunas recomendaciones generales de política.

Los mercados laborales de América Latina han experimentado transformaciones profundas en las últimas dos décadas. En los noventa, el desempleo llegó a niveles nunca vistos en la región (la tasa promedio superó el 10%). El bajo dinamismo de las economías latinoamericanas durante los últimos años ha contribuido a la menor creación de empleos formales y ha impulsado el aumento del sector informal. Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, el sector informal urbano promedio en Latinoamérica, se incrementó de un 42,3% en 1990, a un 46,5% en 2002.

El desempleo en América Latina pasó de estar en niveles de 6% a finales de los ochenta, hasta llegar a más de 9% a principios de esta década. Una de las características del desempleo ha sido su persistencia. Los mayores cambios han ocurrido en países como Argentina o Nicaragua, con aumentos de más de tres puntos porcentuales en los noventa, o en Bolivia, Honduras, Panamá o República Dominicana, que han logrado reducciones de tres o más puntos porcentuales en sus niveles de desempleo durante el mismo período.

El deterioro del empleo y aumento de la informalidad han estado asociados al bajo crecimiento de la región, y la volatilidad de los flujos de capitales internacionales. Estos factores han causado una creación de empleos insuficiente para cubrir el incremento de la fuerza de trabajo que se expande anualmente alrededor de 2,5%. Por su parte, el número de personas que trabaja por su cuenta, en micro empresas, o que desempeñan labores domésticas, ha aumentado cinco puntos porcentuales en una década, lo que implica menor grado de protección laboral con respecto al sector formal, y ausencia de cobertura por parte de la seguridad social. Lora y Márquez (1998), encuentran que en América Latina, en promedio, 80 de cada 100 nuevos trabajos que se crearon en la década de los noventa han sido en el sector informal.

Con respecto a la composición del empleo, ha habido un aumento del empleo en el sector de bienes no transables de la economía durante la década de los noventa. Efectivamente, la participación de este tipo de trabajos ha aumentado de 58,4% en 1990 a 64% a finales de la década. Por otra parte, el nivel de empleo público se ha reducido, pasando de 15,3% en 1990 a 13% a principios

de 2000. Esto refleja, en parte, los procesos de privatización y reforma del Estado llevados a cabo en la mayoría de los países durante los noventa. En algunos países, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, el empleo directo en el sector público incluso se redujo en términos absolutos.

En la mayoría de los países latinoamericanos, el desempeño de los salarios reales fue más favorable en la década de los noventa que en la de los ochenta. En promedio, los salarios reales a lo largo de la región han tendido a aumentar partiendo de su punto más bajo en 1991, sin embargo, esta tendencia ha tenido excepciones. En países como Ecuador, El Salvador, Trinidad y Tobago, y Venezuela, los salarios reales se deterioraron durante gran parte de los noventa, incluso en mayor proporción a la de la década de los ochenta. Adicionalmente, se constata un aumento en los diferenciales de salarios entre trabajadores calificados y no calificados. Por ejemplo, la brecha ha crecido más de 30% en Perú, 20% en Colombia y casi 25% en México, según Lora y Márquez (1998).

De acuerdo al BID²⁷, los mercados laborales latinoamericanos son ineficientes para distribuir a los trabajadores en empleos disponibles donde potencien su productividad. Aunque los salarios han aumentando, el proceso ha sido lento y uno de cada dos trabajadores no gana un salario suficiente para superar la línea de pobreza. Además, la productividad laboral es baja y se ha estancado. Por otra parte, las relaciones laborales están signadas por conflictos frecuentes y falta de confianza que no contribuyen al funcionamiento del mercado. Finalmente, más de la mitad de los trabajadores no recibe la protección estipulada en las leyes laborales, por lo que muchos trabajadores son vulnerables ante riesgos de pérdida de su fuente de ingresos por desempleo, enfermedad o vejez.

Informalidad

El sector informal, generalmente conformado por empresas de pequeña escala, semi legales, de baja productividad, frecuentemente manejadas de forma familiar, y quizás precapitalistas, continúa empleando entre el 30% y el 70% del total de la

fuerza urbana en América Latina²⁸. Los trabajadores informales son considerados como el grupo con mayores desventajas dentro de los mercados laborales duales, o muy segmentados, específicamente en los países en desarrollo. Esto es porque se caracterizan por tener una ausencia total de beneficios, poseer condiciones de trabajo irregulares, alta rotación y, en general, menores niveles de remuneración. El sector formal reconoce beneficios como pensiones, seguro médico, subsidios de vivienda, guardería, que por lo general, el sector informal no reconoce.

Las excesivas reglas y regulaciones, por un lado, y el inestable desempeño macroeconómico por el otro, son reconocidas como las principales causas del nivel de informalidad en una economía. La falta de protección social y bajos niveles de productividad son las consecuencias para los trabajadores que se desenvuelven en el mercado informal. Prácticamente por definición, las actividades de la economía informal se relacionan con el no cumplimiento de las reglas y regulaciones sobre el uso de la tierra, los contratos laborales, controles ambientales, pago de impuestos corporativos, contribuciones al seguro social, entre otros aspectos. Como lo indica Freije (2001), el que un individuo forme parte del sector informal puede ser considerado como una consecuencia del exceso de este tipo de reglas y regulaciones, que hacen que las actividades dentro del sector formal sean inaccesibles para los pequeños y micro empresarios.

También es posible argumentar, que la falta de cumplimiento de las reglas y leyes existentes promueve actividades como la venta ambulante, recolección de basura y la construcción de barrios, en zonas donde el respeto a las regulaciones no permitirían este tipo de actividades. Este tema es ampliamente estudiado de forma empírica por Heckman y Pagés (2004), cuyas conclusiones indican que, a pesar de que no todas las regulaciones tienen el mismo efecto sobre el empleo y la informalidad, las contribuciones a la seguridad social se relacionan positivamente con los niveles de desempleo. Igualmente, este estudio indica que los impuestos al pago de nómina tienden a reducir el empleo y aumentar las tasas de desempleo.

²⁷ BID (2004).

²⁸ Maloney (2003).

Hacia un mercado laboral más eficiente

Algunas políticas laborales que se han implementado recientemente en algunos países de América Latina han sido exitosas para mejorar el funcionamiento del mercado laboral, por lo que comenzaremos revisando algunas experiencias en la región. En primer lugar, es fundamental para el diseño e implementación de políticas públicas, cuya finalidad es proteger a los trabajadores sin restar flexibilidad al mercado, que las medidas a tomar se integren y coordinen a fin de evitar contradicciones de señales e incentivos. Esto es particularmente cierto cuando se trata de políticas pasivas, tales como seguros de desempleo y políticas de intermediación y calificación de la mano de obra. De lo que se trata es de evitar que las políticas pasivas se conviertan en obstáculos en el funcionamiento del mercado laboral.

Muchos países han privilegiado con éxito el uso de políticas activas para la creación de empleo a través de asistencia técnica y créditos a las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Estos programas se han llevado a cabo, con diferentes niveles de desarrollo, en Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. De esta manera se provee de crédito a emprendedores, que normalmente provienen de la población de bajos ingresos y sectores emergentes o en expansión. En estos casos es importante garantizar la sostenibilidad de los programas a través del diseño de incentivos adecuados a fin de evitar la descapitalización de las instituciones micro-financieras.

Por otra parte, otros países (Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay) han implementado programas de capacitación e intermediación para la búsqueda de empleo. Estos programas son interesantes en la medida en que aumentan la flexibilidad del recurso humano y lo prepara para nuevas oportunidades que surgen en el mercado. Esto es especialmente relevante para las propuestas contenidas en este libro, donde se persigue la rápida inserción de trabajadores desplazados a nuevas actividades. No obstante, este tipo de programa debe ser incluyente, y no dejar de lado a trabajadores domésticos, mujeres y a ciertos sectores considerados de riesgo.

En algunas oportunidades puede ser relevante utilizar políticas focalizadas para apoyar a segmentos vulnerables laborales de la sociedad o con dificultades para entrar al mercado. Por ejemplo, en Chile y El Salvador existen programas especiales para trabajadores discapacitados a fin de que se integren de una forma productiva al mercado de trabajo. Por otra parte, en Brasil, Panamá, Perú y República Dominicana, reconociendo las dificultades que enfrentan jóvenes recién graduados con altos niveles educativos para incorporarse al mercado, se han diseñado e implementado programas para adecuar la oferta laboral a la demanda de trabajo, atacando los altos niveles de desempleo encontrados entre profesionales recién egresados.

Un factor que debería ser común a todas las iniciativas propuestas es que incluyan mecanismos de evaluación y monitoreo en su diseño, que puedan retroalimentar a los hacedores de políticas a fin de mejorar la ejecución de las mismas. De especial importancia es que se puedan determinar los impactos diferenciales según grupos de población, y se evalúe la permanencia de trabajadores en los puestos de trabajo en que han sido ubicados. Además, es fundamental la coordinación de las diferentes instituciones que administran los programas, así como su concordancia con otras políticas económicas y sociales.

Otro tema que merece atención, es lo relacionado con las regulaciones en el mercado laboral. Como se discutió anteriormente, su uso excesivo es una de las causas del incremento de la informalidad en la región. Siguiendo a Heckman y Pagés (2004), debe revisarse si los programas de apoyo a los trabajadores financiados por impuestos a la nómina producen mayores costos en términos de empleo e informalidad. Financiar estos programas con ingresos generales tiene sentido si se reducen los costos para los trabajadores en términos de empleo en el largo plazo.

Políticas laborales tales como el establecimiento de salarios mínimos irrealistas, pagos de indemnización por cesantía, e impuestos por nómina, pueden tener un efecto contraproducente para los trabajadores, por el aumento en los costos para los empleadores que reducen la creación de empleos formales.

Políticas que reducen la tramitología que implica la formación de nuevas empresas pueden contribuir a que pequeños empresarios accedan al micro-financiamiento y se reduzca el empleo informal.

Conclusiones

A lo largo de este capítulo se ha analizado la situación en la que se encuentra América Latina con respecto a sus principales indicadores sociales y se ha propuesto una estrategia para atacar los principales problemas que la región enfrenta en esta materia. Las principales preocupaciones son el poco éxito que se ha tenido en la reducción de la pobreza y la presencia de enormes desigualdades y exclusión en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, no se puede negar que Latinoamérica ha obtenido importantes logros al incrementar la cobertura de los servicios de educación y salud, aunque, en general, la calidad aún deja mucho que desear. Además, los mercados laborales de la región no parecieran estar funcionando de manera adecuada y la creciente informalidad preocupa por sus implicaciones en términos de productividad y mejoramiento de la calidad de vida de los trabajadores.

En este contexto, las propuestas presentadas en este libro para alcanzar una mayor inserción y generar la transformación productiva, podrían producir problemas adicionales en el corto plazo, tales como aumento de la pobreza, pérdidas sectoriales de empleo y aumento de la desigualdad entre segmentos de la población e inclusive entre regiones de un mismo país. Más aún, las ganancias que se espera obtener, producto de la implementación de las mencionadas propuestas, podrían no alcanzar a todos por igual, especialmente a los más

necesitados. Por esta razón, reducir la exclusión podría contribuir a potenciar los beneficios de la mayor inserción internacional y de la transformación productiva.

La pobreza y la desigualdad son fenómenos complejos cuyas raíces son económicas, políticas, sociales y culturales. Esto implica que la estrategia para intentar resolverlos no puede ser unidimensional, sino que debe tomar en cuenta todas las aristas de problemas tan difíciles. Por ello, la estrategia social que se propone descansa en tres pilares: creación de oportunidades, protección social y políticas de largo plazo. Esta estrategia pretende enfrentar las dificultades ya existentes en la región, así como dar respuestas a los desajustes de corto plazo que podrían causar las propuestas productivas planteadas.

La agenda social persigue generar medios a través de los cuales los pobres y excluidos puedan mejorar sus condiciones de vida, aprovechando las ventajas generadas por el crecimiento económico que se espera produzca la transformación productiva. No obstante, los países deben estar preparados para responder frente a crisis económicas ocasionadas por factores exógenos, o por la implementación de las políticas propuestas en este libro. En tal sentido, es necesario contar con una red de protección social adecuada y que funcione durante tiempos difíciles. Además, la apuesta hacia los mercados externos y la transformación productiva tienen como prerrequisito comenzar a preparar hoy a los trabajadores calificados que se necesitarán mañana. Esto se logrará a través del fortalecimiento de la educación y la salud, y mejorando el funcionamiento del mercado laboral.

Financiamiento y gobernabilidad

Financiamiento y gobernabilidad

A lo largo de este libro, se ha presentado una serie de propuestas dirigidas a retomar el crecimiento en América Latina que implica la adopción de medidas de políticas públicas y reformas en tres frentes. Primero, la profundización estratégica de la inserción de los países en la economía global. Segundo, la puesta en marcha de un proceso de transformación productiva que permita mejorar la calidad de esa inserción y darle mayor valor agregado a las ventajas comparativas existentes. Y tercero, la adopción de una estrategia social que acorte la brecha que separa a América Latina de otras regiones del mundo en lo referente a oportunidades disponibles para la mayoría de la población. La viabilidad de estas propuestas, no obstante, está supeditada a la disponibilidad de recursos con los que tanto el Estado como las empresas privadas, cuentan para hacer frente a los retos planteados.

Así mismo, asumiendo que las restricciones a la disponibilidad de recursos sean aliviadas, para que los cambios propuestos perduren en el tiempo y no se entre en un proceso de marchas y contramarchas, es fundamental asegurar que los beneficios de estas medidas sean explicados y alcancen a la mayoría de la población, y que se suplan los requisitos institucionales para hacer efectivos los mandatos recibidos. Esto es particularmente necesario en vista de la frustración de la población acerca de los resultados económicos obtenidos durante las últimas décadas en los países de la región. En otras palabras, la viabilidad política de las propuestas presentadas determinará en gran medida su probabilidad de éxito.

En los capítulos anteriores, se han identificado numerosas necesidades de gasto e inversión pública que tienen que ser atendidas. Por ejemplo, para afrontar los costos fiscales de la liberalización comercial, se requiere aumentar los recursos disponibles y reasignar recursos públicos para compensar el impacto fiscal de la reducción de los aranceles, especialmente en economías pequeñas, y en aque-

llos países cuyos impuestos al comercio exterior tienen un peso importante sobre los ingresos fiscales totales¹. Así mismo, una inserción comercial efectiva demanda el establecimiento de una plataforma que mejore la competitividad de la oferta nacional en los mercados internacionales. Esta plataforma –que consiste en la construcción y mantenimiento de una infraestructura adecuada que facilite el libre flujo de bienes y servicios, así como la adopción de medidas de apoyo para la promoción de las exportaciones y políticas de competitividad– requiere de cuantiosos recursos que son escasos en la mayoría de países de la región.

Por su parte, el proceso de transformación productiva aumenta esta demanda por mayores recursos. Políticas públicas para mejorar la productividad laboral o para atender las fallas de mercado asociadas a mercados financieros imperfectos que costeen la creación de nuevas ideas y emprendimientos, exigen un esfuerzo por ampliar los recursos fiscales, asignar eficientemente el presupuesto nacional y reducir las contingencias fiscales que limitan los márgenes de maniobra de las autoridades.

De manera similar, los presupuestos se ven presionados por la provisión de bienes públicos de buena calidad y por la puesta en marcha de una estrategia social. Ésta debe crear oportunidades para los menos favorecidos y brindar una protección social adecuada mediante transferencias focalizadas y protección contra la volatilidad que caracteriza a las economías latinoamericanas.

Sin embargo, la realidad fiscal de los países, caracterizada por déficit fiscales crónicos, inflexibilidades presupuestarias y elevados niveles de endeudamiento público, limita la capacidad de acción de los gobiernos. Por ello, se torna indispensable el esfuerzo conjunto de los sectores público y privado, ante lo que resulta imperativo movilizar el ahorro doméstico privado y profundizar los mercados de

¹ Si bien el peso de los impuestos al comercio exterior en los ingresos totales ha venido cayendo en la mayoría de los países latinoamericanos en línea con los procesos de liberalización comercial y reducción de los aranceles, éstos aún tienen un peso significativo en algunos países: 10% en Perú y Venezuela, 7% en Chile y Colombia (ver Vial (2003a), para más detalle). Para el caso de Chile, por ejemplo, Vial (2003a) estima que la última reducción arancelaria tendría un impacto fiscal de 1% del PIB en los siguientes cinco años.

capitales. En este contexto, mejorar la eficiencia de la intermediación crediticia y crear una masa crítica de inversionistas implica optimizar el marco institucional que rige a estos mercados. Además, para lograr desarrollar el sistema financiero privado se requiere resolver el problema de la solvencia del sector público y asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas. Esto permitirá reducir la prima por riesgo de la deuda pública, patrón de referencia para el costo del capital privado.

De otro lado, en caso de mercados imperfectos, la participación del sector público en el sistema financiero se justifica dependiendo de si los proyectos sujetos a ser financiados tienen importantes externalidades, pero no pueden pagarse por sí mismos; o cuando el proyecto mejora la provisión de bienes públicos que el gobierno quisiera que la sociedad consuma. Aún cuando la experiencia del Estado en esta materia ha sido mixta, existen casos en los que la banca de desarrollo, especialmente la de segundo piso, ha logrado intermediar recursos de manera eficiente.

Además de la necesidad de recursos, el éxito de las propuestas aquí planteadas dependerá de su viabilidad política. Para esto se requiere la construcción de una plataforma que garantice un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Elementos clave de ésta son mayor voz, participación y rendición de cuentas, mediante mecanismos de participación privada y procesos de descentralización política; así como la resolución de las crisis de representatividad, mediante la recuperación de los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad.

Por último, la viabilidad política para la implementación de las propuestas también estará determinada por el hecho de que las reformas y cambios propuestos perduren en el tiempo. Estas reformas en las políticas públicas perdurarán si un grupo suficiente de agentes cree que es un mejor sistema—más legítimo y con mayores beneficios.

Si bien no se ha cuantificado el costo exacto de poner en marcha gran parte de las propuestas planteadas en este libro y, más bien, se han presentado indicadores cualitativos derivados de las restriccio-

nes que en la actualidad aquejan a los países, en este capítulo se presentan recomendaciones para atender el impacto fiscal de las propuestas identificadas, aumentar el acceso al financiamiento privado y dar viabilidad política a los cambios propuestos. Aun cuando la cobertura de estos temas es incompleta dada su complejidad, se pretende ilustrar opciones de políticas públicas derivadas, tanto de los propios estudios comisionados por la CAF, como de las mejores prácticas que se vienen discutiendo en la actualidad.

Fortalecimiento de las finanzas públicas²

La viabilidad de las propuestas planteadas en este libro dependerá de cómo los gobiernos enfrenten los costos fiscales y las necesidades identificadas de mayor gasto público. Esto comprende alinear los intereses políticos con las nuevas prioridades, tarea que resulta compleja dadas las limitaciones del sistema político, las restricciones fiscales y las deficiencias institucionales existentes. En el plano fiscal, el escaso margen de maniobra se deriva del importante peso que tienen sobre el presupuesto la nómina del sector público y el pago de las pensiones de los jubilados, el servicio de la deuda pública y las preasignaciones (en muchos casos, subsidios), así como las transferencias que por ley deben efectuarse a los gobiernos regionales y locales.

Las autoridades económicas deberán procurar un manejo adecuado de sus pasivos y contingencias. Con respecto a esto último, dado que las crisis bancarias sistémicas representan importantes costos que terminan siendo asumidos por los gobiernos, es necesario desarrollar una red de seguridad financiera que minimice la probabilidad de que las crisis ocurran. Así mismo, en vista de que la política fiscal en los países de la región ha tendido a ser influenciada por objetivos políticos, lo que resulta en déficit crónicos y menor espacio para proveer los bienes públicos que se esperan del Estado, es necesario mejorar la institucionalidad fiscal de los países de la región.

De otro lado, aquellos países que tienen una deuda pública que bordea lo insostenible, o que es demasiado elevada como para poder acceder al crédito externo en condiciones razonables, deben plantearse

² Parte de esta sección está basada en CAF (2004c).

como tarea prioritaria la reducción del tamaño absoluto de la deuda pública en un período corto. Esto se puede lograr, en parte mediante la venta de activos del gobierno para prepagar obligaciones, un manejo muy cuidadoso de los flujos anuales de ingresos y gastos que apunten a esta meta y, también, mediante la negociación de los términos de la deuda con los acreedores.

En las próximas secciones de este capítulo, se desarrollan propuestas que permitan atender las consideraciones planteadas y el impacto fiscal de los supuestos aquí presentados.

Aumento de recursos fiscales

Como punto de partida, se debe señalar que los países latinoamericanos, en promedio, tienen un limitado margen de maniobra debido a la baja presión tributaria que los caracteriza. Si bien los ingresos fiscales se recuperaron a raíz de los procesos de estabilización macroeconómica y reforma fiscal llevados a cabo en América Latina a partir de mediados de los ochenta, éstos aún se ubican por debajo del promedio asiático (16% del PIB) y representan casi la mitad del nivel observado en los países industrializados (24%). La baja presión tributaria se debe a la existencia de regímenes tributarios complejos y cambiantes, que dificultan la recaudación y fomentan la evasión tributaria³. La elevada evasión se atribuye a cambios frecuentes y recurrentes del régimen tributario, deficiencias en el marco jurídico que define los ámbitos de acción de la administración tributaria, y a las frecuentes condonaciones y amnistías tributarias⁴.

De igual manera, la región se caracteriza por tener sistemas tributarios ineficientes, numerosas exoneraciones y sectores informales de gran tamaño⁵. Por un lado, el sistema tributario de los países latino-

Cuadro 5.1 Tasa de evasión para el IVA, 1992

País	Tasa de Evasión
Nueva Zelanda	5,1
Suecia	5,4
Israel	7,8
Portugal	14,0
Sur África	14,6
Canadá	23,0
Chile ^a	23,3
España	26,0
Uruguay	27,0
Honduras	35,4
Colombia	35,8
Hungría	36,3
México	37,1
Ecuador	38,2
Filipinas	40,8
Bolivia	43,9
Argentina ^b	46,5
Guatemala	52,5
Panamá	53,5
Perú	68,2

a. Data para 1994.

b. Data para 1996

Fuente: Brondolo y Silvani (1993)

americanos, en promedio, se caracteriza por un bajo nivel de eficiencia, por debajo de la efectividad internacionalmente aceptable (50%)⁶. La baja eficiencia se explica, principalmente, por una elevada evasión y por la proliferación de exoneraciones tributarias. De hecho, las exoneraciones tributarias (o gastos tributarios) han sido un instrumento muy utilizado en varios países de la región como políticas para promover determinados sectores económicos. Sin embargo, estos instrumentos han

³ Según Artana *et al* (2003), la evasión por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en América Latina es muy elevada, registrándose una tasa promedio de 42%, comparada con la observada en países desarrollados como Nueva Zelanda o Suecia (6%). La tasa de evasión reportada surge porque se elude propiamente el pago del tributo. No se considera la existencia de un régimen de exenciones y exoneraciones tributarias, tema que será tratado posteriormente.

⁴ En el caso de Argentina, por ejemplo, se han llevado a cabo 11 amnistías tributarias durante los últimos diez años, instaurándose una cultura propensa al no pago a la espera de la próxima amnistía. En contraste, en países como Chile donde rara vez se otorga una amnistía tributaria, la eficiencia de la recaudación es mucho mayor (Artana *et al*, 2003).

⁵ Con respecto a esto último, América Latina, al tener el segundo sector informal más grande del mundo (41,5% del ingreso nacional), sólo después de África, deja de percibir una importante magnitud de ingresos.

⁶ La eficiencia de la recaudación tributaria se define como el coeficiente de los ingresos tributarios y la tasa efectiva de un determinado impuesto. Para el caso del IVA, la tasa promedio de eficiencia en la OECD es de 50%, parámetro que tomamos como el estándar internacional.

tenido costos fiscales significativos, no sólo en función de los recursos dejados de recaudar, sino también porque presentan oportunidades para la evasión y elusión, complicando así la administración tributaria⁷. Para el caso de Argentina, por ejemplo, el costo de las exoneraciones tributarias ha sido magnificado por la proliferación de actividades dirigidas a la extracción de rentas que favorecen intereses determinados. Cálculos de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) muestran que el costo anual de las exoneraciones alcanza 1,5% del PIB en Argentina⁸. En el caso del Perú, las exoneraciones tributarias representan al menos 2% del PIB por concepto de pérdidas impositivas⁹. En Colombia, el costo fiscal anual de las exenciones y exoneraciones se estima en 0,6% del PIB¹⁰.

Para incrementar la base tributaria, los gobiernos tienen que llevar con determinación esfuerzos por reducir la evasión tributaria. Dos maneras de lograrlo incluyen la simplificación de la declaración de impuestos y del sistema de recolección tributaria,

y el incremento de la probabilidad de identificar los evasores a través de una mayor fiscalización tributaria y penalidades para los individuos y/o empresas que evadan. Reformas institucionales para incrementar la recaudación adoptadas en el Ecuador, por ejemplo, han sido efectivas en aumentar la presión tributaria en dicho país (ver Recuadro N° 5.1).

Así mismo, incrementar la base de contribuyentes requiere la adopción de medidas que reduzcan la informalidad. Medidas dirigidas a hacer más eficientes y menos onerosos los procesos administrativos en América Latina, mediante la simplificación administrativa y reducción de la tramitología, podrían contribuir a fomentar la formalización de las empresas. Se recomienda también eliminar las trabas para la formalización del trabajador mediante la reducción de sobrecostos laborales, ya que éstos representan un costo de transacción adicional.

En la región, ha habido avances en el ámbito de la administración tributaria, pero enfocados principal-

Recuadro 5.1 Reforma institucional del Servicio de Rentas Internas (SRI) en Ecuador

Desde los años setenta hasta finales de la década de los ochenta, la administración tributaria en Ecuador se caracterizaba por ser ineficiente en los diferentes procesos de control, supervisión y fiscalización, principalmente, por la estructura y la alta dependencia financiera y de recursos humanos de la Dirección General de Rentas (DGR) con el Ministerio de Economía y Finanzas. El recurso humano era administrado políticamente y su permanencia en el cargo era indefinido.

En los años 1988 y 1989 se realizaron importantes cambios, expidiéndose la Ley de Control Tributario y Financiero y la Ley de Régimen Tributario Interno, figuras legales que eliminaban ciertos impuestos y leyes tributarias especiales, se creaban nuevos procedimientos, se sustituía el Impuesto a las Transacciones Mercantiles (ITM) por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), no obstante, la estructura y administración del personal seguía manteniéndose intacta y los incrementos en los ingresos tributarios eran exiguos.

No es sino seis años más tarde, a finales de 1995, que mediante Acuerdo Ministerial se consigue que la DGR tenga

autonomía sobre los recursos humanos, creándose adicionalmente la Unidad de Contribuyentes Especiales, dando así el primer paso en concreto. Esto llevó en muy poco tiempo a elevar ostensiblemente la recaudación tributaria (40% en cuatro años). Así mismo, se creó por Ley el Servicio de Rentas Internas (SRI) y la Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE) en 1997. Esta Ley le otorga a estas dos instituciones autonomía administrativa y financiera. Particularmente, en el caso del SRI los resultados son evidentes, puesto que no sólo se ha incrementado la recaudación tributaria, sino que la administración se ha centrado en cinco ejes fundamentales: mejora en los procesos de control y fiscalización, coherencia de la legislación tributaria (reglamentación), fomento de la cultura tributaria (acceso y disponibilidad de información), soporte tecnológico (automatización de procesos) y una adecuada administración del personal calificado (profesionales universitarios y de libre remoción). Sin duda alguna, ésta es una experiencia exitosa y externalidad positiva, derivada de una reforma institucional que en última instancia generó ganancias de eficiencia y productividad, así como mayores opciones para distribuir equitativamente la riqueza.

7 Oliva (2003).

8 FIEL (1998).

9 Ministerio de Economía y Finanzas de Perú (2003).

10 Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2004).

mente a la mejora en la eficiencia de la recaudación del IVA. Sin embargo, para aumentar la tributación habría que hacer un esfuerzo mayor con respecto a los impuestos directos. En este terreno, se enfrentan retos importantes a la hora de tratar problemas relacionados con precios de transferencia, baja capitalización, etc.¹¹. Así mismo, es importante que los países logren la institucionalidad adecuada, es decir, que existan reglas claras de contabilidad, autoridades de fiscalización con capacidad técnica y con autoridad legal, entre otros aspectos.

Si bien la existencia de incentivos tributarios, ya sea bajo la forma de subsidios, exoneraciones o reintegros, puede justificarse por su presencia en otros países, es necesario evaluar las exoneraciones vigentes para saber si efectivamente están incidiendo positivamente sobre la población objetivo. En términos generales, el sistema debe tender hacia el desmantelamiento de las exoneraciones tributarias. Esta simplificación redundaría positivamente en la administración tributaria y facilitaría un aumento en la recaudación. En una primera instancia, la eliminación de ciertas exoneraciones puede compensarse parcialmente con subsidios directos, siempre y cuando exista sustento técnico para identificar clara y transparentemente a los beneficiarios (Oliva, 2003).

Reasignación del gasto público

Una vez establecidas las prioridades de gasto, es necesario evaluar la problemática que afecta la eficiencia de la asignación de los recursos públicos. Esto es particularmente relevante en vista de que se ha observado que en muchos casos el incremento del gasto público no ha producido los resultados esperados. Ejemplos abundan en la región, siendo los más notorios incrementos del gasto social en

educación y salud con resultados escasos o nulos en materia de cobertura o calidad de estos bienes públicos¹². Según los cálculos realizados por Jayasuriya y Wodon (2001), la eficiencia del gasto social en varios países latinoamericanos es significativamente menor que el promedio mundial. Por ejemplo, en materia de gasto educativo, países como Colombia, El Salvador y Guatemala muestran índices de eficiencia entre 10 y 15% por debajo del promedio mundial¹³.

La literatura sobre el manejo del gasto público en los países en desarrollo muestra que éste persigue tres objetivos: la disciplina fiscal, la eficiencia operativa y la eficiente asignación de los recursos presupuestarios¹⁴. Este último objetivo es una tarea compleja ya que en gran medida está determinada por los procesos e intereses políticos que prevalecen en un país. La asignación eficiente de recursos se complica por dos problemas adicionales. Primero, la dificultad de establecer prioridades. Segundo, el problema de costo revelado, por el cual las agencias gubernamentales tienden a subestimar el costo real de sus proyectos de gasto o inversión pública. Esto responde al hecho de que los proyectos más costosos tienden a ser postergados por restricciones presupuestarias. En consecuencia, se subestima el costo con la expectativa de lograr la aprobación del proyecto y solicitar al fisco mayores recursos en el futuro.

Una solución institucional a estos problemas ha sido el establecimiento de un marco de gasto público de mediano plazo, que vincula la planificación y definición de prioridades de gasto público de mediano plazo con el presupuesto público anual. Se persigue el objetivo de vincular el gasto público presupuestado con resultados que sean socialmente deseables en línea con las prioridades nacionales.

¹¹ Ver Tanzi y Zee (2000).

¹² El último Reporte de Desarrollo Mundial del Banco Mundial analiza esta problemática y encuentra cuatro razones que explican estos resultados desiguales. Primero, el hecho de que las condiciones iniciales determinan la efectividad del impacto de un mayor gasto. Esto depende del estadio de desarrollo en el cual se encuentre un país determinado. Segundo, el hecho de que la cuantificación agregada tiende a esconder impactos diferenciales dentro del grupo objetivo. Tercero, el hecho de que se utilicen instrumentos inadecuados o se prioricen rubros que tienen un menor efecto sobre el objetivo planteado. Por último, la existencia de otros factores que dificultan el impacto deseado (debilidades institucionales, corrupción, etc.). Para mayor detalle, ver Banco Mundial (2004).

¹³ El índice de eficiencia de gasto construido por Jayasuriya y Wodon (2001) toma el valor de 100 cuando un país ha alcanzado el máximo resultado posible dados los insumos utilizados. En materia de esperanza de vida, América Latina muestra un índice de 83,5 y en materia de escolaridad primaria, un índice de 76,4.

¹⁴ Ver Andrews y Campos (2003) para una evaluación más detallada de los determinantes de los programas de manejo del gasto público en los países en desarrollo.

En otras palabras, el marco de gasto público de mediano plazo busca alinear las realidades políticas de un país con sus prioridades nacionales. Esto se logra de tres maneras¹⁵. Primero, mediante el establecimiento de partidas presupuestarias que sirvan de guía para la preparación del presupuesto de las agencias públicas de línea. Segundo, una vez asignadas las partidas presupuestarias de manera general, se busca que el Ejecutivo y el Legislativo alcancen compromisos sobre los distintos programas y proyectos que compiten por escasos recursos públicos. Por último, la evaluación sistemática de los proyectos y programas tiene el objetivo de proveer información sobre su desempeño y constituye la base para la toma de decisiones sobre su cancelación o continuidad futura.

El problema del costo revelado se ve agravado por la existencia de información asimétrica entre el Ministerio de Finanzas y los demás ministerios y agencias públicas. Ante esto, la elaboración de presupuestos plurianuales puede contribuir a acortar la brecha de información entre los distintos estamentos al interior del sector público. Particularmente, la identificación *ex ante* de las fuentes de financiamiento de la mayoría de proyectos de gasto o inversión pública con un horizonte de al menos tres o cuatro años hace más difícil subestimar los costos esperados. El ajuste esperado del costo de los programas debería estar determinado por las previsiones oficiales que se tienen sobre variables macroeconómicas, como la inflación o la devaluación esperada.

Con la elaboración de un presupuesto plurianual se busca fortalecer la capacidad de llevar a cabo una política fiscal sostenible y creíble, minimizando los costos en términos de eficiencia de la gestión pública. Cuando la economía es vulnerable a factores exógenos y las finanzas públicas son sensibles a la actividad económica, como es el caso de la mayoría de países de la región, los presupuestos plurianuales pueden ayudar a anclar los componentes más permanentes e irreversibles de las finanzas públicas en una base de mediano plazo, evitando cambios bruscos “de timón” en cada fluctuación de la coyuntura. Así mismo, un presupuesto plurianual reduciría

la incertidumbre y aumentaría la eficacia del programa de inversiones públicas y del gasto social, al reflejar, además de los flujos de ingresos y gastos, el cronograma de financiamiento y los vencimientos de deudas consistentes con este programa de inversiones y gasto. Los presupuestos plurianuales permitirían facilitar los procesos de negociación en la aprobación de cada presupuesto anual, que atrasan la ejecución de la inversión pública y del gasto social. En síntesis, estos presupuestos constituyen un instrumento útil para la gestión pública.

Sin embargo, si bien muchos países de la región han adoptado formalmente estos esquemas, en la práctica los procesos presupuestarios siguen siendo susceptibles a manejos políticos, con la correspondiente pérdida de eficiencia¹⁶. Así mismo, estos presupuestos plurianuales sólo tienen sentido cuando el gobierno está en condiciones de asegurar una cierta continuidad en los gastos. Esto supone que el presupuesto se ha liberado de las disponibilidades de caja de corto plazo lo que es posible sólo si existe disponibilidad de financiamiento contracíclico. En otras palabras, si se ha resuelto de manera creíble el problema de solvencia del sector público y la prima por riesgo de la deuda pública se ubica en niveles razonables.

Ante una situación de estrechez fiscal, los recursos para financiar proyectos de inversión nuevos tienen que provenir de la reasignación de partidas presupuestarias de otros programas en curso. Esta práctica introduce incentivos para que se prioricen adecuadamente los proyectos que se requiere financiar, y se alineen con las prioridades establecidas. La experiencia australiana es uno de los casos de éxito en el diseño e implantación de un marco presupuestario de mediano plazo. Lo que resulta más llamativo, es que recortes sustanciales de gasto fueron alcanzados por cambios en la composición de los gastos entre sectores identificados por las mismas agencias. La distribución del ahorro real muestra que las reducciones del gasto implicaron grandes cambios de política, particularmente en la seguridad social, en la que en gran medida se alcanzaron los objetivos planteados. La gran mayoría de los cambios en la composición del

¹⁵ Andrews y Campos (2003).

¹⁶ En la discusión sobre institucionalidad fiscal que presentamos más adelante se corrobora esto con el índice de calidad de los procesos presupuestarios construido por Alesina *et al* (1998).

gasto respondieron a medidas que involucraron el rediseño y la eliminación de aquellos programas que no eran costo-eficientes (ver Recuadro N° 5.2).

Si bien la experiencia australiana es muy interesante, cabe mencionar que su aplicación en América Latina no es directa. En la mayoría de los países de tradición anglosajona, como el caso australiano, se puede cambiar casi todo cuando se discute el presupuesto. Es decir se pueden modificar leyes en otros ámbitos (cambios impositivos son los más frecuentes, pero también se pueden

afectar leyes con implicancias en el gasto). En la tradición napoleónica que caracteriza a la región latinoamericana ello no ocurre: las leyes ordinarias sólo pueden ser afectadas por otras leyes ordinarias, por lo que deben ser discutidas en una instancia aparte. En este sentido, resulta fundamental la evaluación del impacto financiero de la legislación y su integración en un programa financiero de largo plazo para asegurar la consistencia de leyes particulares con la política macro de mediano plazo. Dado que la mayor parte de la rigidez presupuestaria tiene su origen en otras leyes, una acción deliberada para

Recuadro 5.2 Reformas institucionales en Australia

Según el estudio de Campos y Pradhan (1999), Australia ha instaurado un marco presupuestario de mediano plazo que enfoca su proceso presupuestario en las prioridades estratégicas establecidas para los parámetros fiscales agregados. Este país ha introducido medidas que garantizan una considerable flexibilidad a las agencias y les proveen de incentivos para identificar opciones de ahorro por sí mismas. Al mismo tiempo, las reformas han enfocado su atención en la realización de resultados y en la rendición de cuentas al respecto.

Estas reformas están conformadas por seis elementos principales. Primero, el establecimiento de un sistema de estimaciones por adelantado, o proyecciones a tres años del costo de los programas y políticas existentes, que automáticamente son transferidos a la distribución presupuestaria en caso de no haber ningún cambio de política. Gracias a esto, los ministros utilizan su limitado tiempo de consideración del presupuesto para el desarrollo de políticas, y no para la determinación completa de la distribución de recursos. Esto ha ayudado a que las agencias tengan mayor certidumbre sobre los recursos presentes y futuros. Por tanto, ha aumentado la eficiencia técnica. Además, el requisito de publicar una tabla de reconciliación que muestre y explique la desviación entre las estimaciones *a priori* para el año y los valores reales de las distribuciones anuales del presupuesto ha servido como un mecanismo confiable y transparente para mostrar las áreas donde ha habido cambios de política, al igual que las demandas futuras de recursos por parte de éstas.

Segundo, los mecanismos de planificación macroeconómica concilian las estimaciones con el déficit objetivo para identificar el alcance del gasto y ahorro nuevos. Tercero, los mecanismos de toma de decisiones fueron instituidos a nivel político a través de los "Trilaterales" y del Comité de Revisión del Gasto (ERC, por sus siglas en inglés) en el gabinete, para decidir sobre las prioridades de gasto y ahorro, y así poder cumplir con los objetivos fiscales netos. Los portafolios individuales son requeridos

para someter las propuestas de ahorro y gasto a mantenerse dentro de sus objetivos, pero es decisión del ERC escoger sólo las opciones de ahorro o de gasto, o ambas.

Cuarto, se estableció un sistema de portafolio presupuestario. Esto lleva a la definición de prioridades hacia los portafolios individuales, al incentivar y requerir que las agencias identifiquen por sí mismas sus opciones de ahorro e inversión dentro de su propio portafolio y poder alcanzar sus objetivos de ahorro. Así, se capitaliza la información que poseen las agencias, al inducirlas a identificar los programas más eficientes y con menores costos, para poder llevar a cabo nuevos programas. Quinto, el desarrollo de un sistema de costos operativos desarrolló aún más la autoridad entre departamentos y portafolios.

Finalmente, mientras el sistema de portafolios presupuestarios y de costos operativos le dio una mayor autoridad a las agencias en el manejo de los programas y la construcción del presupuesto, fue introducida la idea de enfocarse principalmente en los resultados. Esto propició la clasificación de las actividades de portafolio y la introducción de mecanismos de rendición de cuentas, al requerir que las agencias reporten el desempeño de sus programas dentro de sus portafolios. Al mismo tiempo, la evaluación *ex post* fue introducida para indicar si los programas alcanzaban los resultados previstos.

En suma, el gran énfasis de las reformas en Australia ha estado en la mejora del establecimiento estratégico de prioridades, junto a la disciplina fiscal, logrando un impacto dramático en el nivel y composición del gasto. Los gastos agregados pasaron de 29,8% del PIB en 1984-85 a 23,7% en 1989-90. Esto involucró tres años consecutivos de decrecimiento real de los egresos fiscales (1987-90) y cuatro años de superávit fiscal (1986-90). El resultado pasó de un déficit de 4,1% del PIB en 1983-84 a un superávit de 2% en 1989-90.

actuar preventivamente e ir creando espacios en el futuro normalmente requiere definir una estrategia legislativa *ad hoc*.

En adición a lo anterior, análisis recientes muestran que los países que han experimentado con marcos de gasto público de mediano plazo han tenido resultados mixtos, concluyéndose que esos procesos son difíciles de implementar¹⁷. No obstante, se identifica que para que estos esquemas tengan éxito se requiere la participación activa de los políticos, debido a la gran influencia que éstos ejercen sobre las asignaciones presupuestarias, así como la participación de la sociedad civil y de los ciudadanos en las distintas fases del proceso presupuestario. Éstos últimos obligan a que los políticos participen y aceleran la puesta en marcha de reformas. Así mismo, la participación privada introduce presiones para una mayor rendición de cuentas y una mayor eficiencia en la provisión de servicios públicos. Andrews y Campos (2003) resaltan el modelo participativo llevado a cabo en las ciudades brasileñas de Belo Horizonte y Porto Alegre, mediante el cual la inclusión de la opinión de los ciudadanos en foros descentralizados sobre la asignación presupuestaria y la definición de responsabilidades fiscales, tuvo un efecto positivo sobre la eficiencia de la asignación presupuestaria.

No obstante, los autores identifican que la participación de la ciudadanía en la mayoría de los países es aún limitada, por lo que se requiere avanzar en una serie de aspectos. Primero, es necesario elaborar presupuestos simples que sean entendibles por todos los ciudadanos. Segundo, se requieren puentes de comunicación entre los ciudadanos y la burocracia pública, con el objeto de que la opinión de los primeros sea recogida. Por último, es necesario relacionar la práctica de mayor participación democrática y mecanismos externos de rendición de cuentas con la forma tradicional como se maneja el presupuesto, y con el manejo financiero basado en esquemas internos de rendición de cuentas y control.

Otro ámbito que ha sufrido de la falta de una visión estratégica de mediano plazo ha sido la inversión pública en materia de infraestructura. Servén (2004) señala que consideraciones de economía política y la existencia de reglas fiscales inadecuadas explican

el sesgo anti-inversión pública del ajuste fiscal. Lo primero muestra que es más fácil recortar nuevas inversiones que reducir salarios o pensiones. Lo segundo significa que las reglas fiscales tradicionales no toman en cuenta los activos que crea la inversión, sino sólo los costos de adquirirlos.

En este terreno, el debate actual se centra en cómo ampliar el espacio fiscal para la inversión en infraestructura. Servén (2004) resume las dos estrategias que se encuentran bajo discusión. Primero, se propone establecer reglas fiscales alternativas que no discriminen en contra de la inversión pública. El problema de ello es que puede aumentar el riesgo de que se adopten proyectos de baja rentabilidad, ante lo cual se requeriría una mayor capacidad de selección y evaluación de proyectos. De hecho, se observa que en la mayoría de países latinoamericanos la inversión pública no ha sido materia de un planeamiento estratégico de mediano y largo plazo, lo que revela deficiencias en la selección y establecimiento de prioridades de proyectos de alta rentabilidad económica y social, tal como fue reseñado anteriormente. Durante la década pasada, la mayoría de los países de la región desmanteló las agencias públicas de planificación, teniendo como resultado o bien la fragmentación del proceso de planificación en los Ministerios de línea con limitada capacidad de gestión, en algunos casos, o bien la centralización de dichas actividades en los Ministerios de Hacienda. Además, el uso de bancos de proyectos es aún incipiente, al igual que programaciones multianuales que de alguna manera hagan consistente la inversión pública sobre un lapso prolongado y óptimo.

En segundo lugar, se propone establecer un tratamiento especial para algunas inversiones públicas, como por ejemplo la exclusión de las inversiones de empresas públicas que se manejen bajo criterios comerciales con respecto a los límites de gasto establecidos por las reglas fiscales o programas económicos vigentes. El problema de esta propuesta es que se generaría un incentivo a sesgar la inversión hacia este tipo de empresas, por lo que sería necesaria una determinación cuidadosa de los criterios de selección. Ante esto, el FMI ha definido como criterios: el grado de independencia administrativa (política de precios y empleo); la no diferenciación con empresas privadas en materia de subsidios,

¹⁷ Banco Mundial (2004).

transferencias, y el régimen regulatorio e impositivo; la existencia de condiciones financieras cercanas al promedio de la industria en materia de rentabilidad y confianza crediticia; y la existencia de una estructura de gobernabilidad consistente con el manejo privado (lista de acciones, auditorías externas y derechos de accionistas)¹⁸.

Manejo de deuda pública

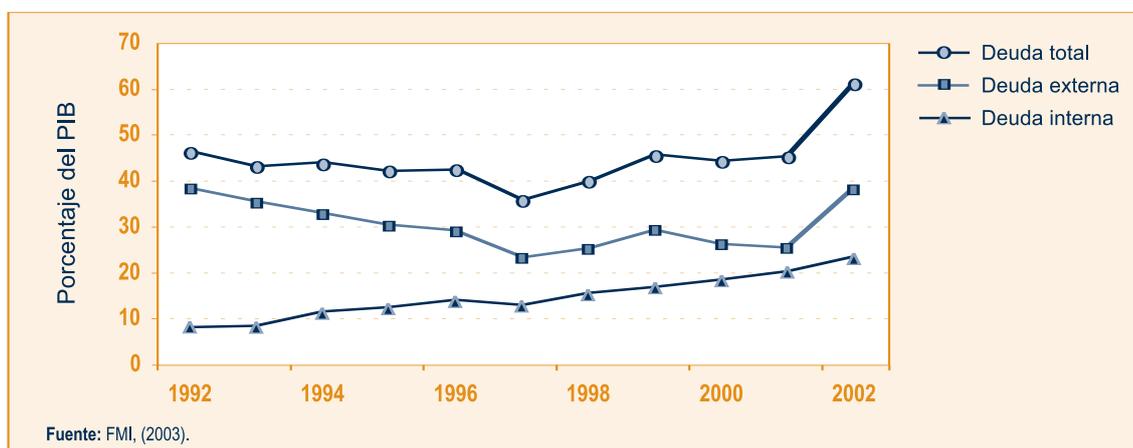
El impacto principal de enfrentar altas necesidades de gasto público es la generación de requerimientos de financiamiento que a veces son difíciles de cubrir. La capacidad que tienen los gobiernos de financiar sus pasivos está limitada por sus actuales niveles de endeudamiento. Si bien los niveles de deuda pública como porcentaje del PIB en América Latina no son muy distintos de los observados en los países industrializados, los países de la región tienen una mayor percepción de riesgo atribuida a sus niveles de endeudamiento público. De hecho, Reinhart *et al* (2003) introducen el concepto de “intolerancia a la deuda”, que se manifiesta como una extrema sensibilidad de muchas economías en desarrollo a niveles de deuda que parecerían totalmente manejables para los estándares de las economías industrializadas¹⁹.

La sostenibilidad de la deuda pública de un gran número de países de la región aparece frágil debido

a ingresos fiscales insuficientes, vulnerabilidad a cambios en los precios relativos, descalces financieros, problemas en la calidad de las instituciones fiscales, entre otros. De hecho, según el FMI (2003), la mayoría de los países latinoamericanos requiere efectuar un importante ajuste fiscal para hacer sostenible su saldo de deuda pública. Para la región andina, CAF (2004c) encuentra que, incluso bajo un escenario en el que se implementen ciertas medidas de ajuste fiscal, no todos los países aparecen con trayectorias fiscales esperadas consistentes con su capacidad de financiamiento.

Adicionalmente, se ha registrado un cambio reciente en la composición de la deuda pública de los países latinoamericanos, habiéndose reducido el peso de la deuda externa e incrementado el de la deuda interna. Aún cuando una menor dependencia del ahorro externo puede ser saludable, tal como se observa en los casos de Argentina y Brasil, el endeudamiento interno generalmente termina siendo más costoso y de corto plazo. Esto último hace que los países enfrenten riesgos de renovación (*rollover*) de su deuda de corto plazo, ante cambios en el ánimo de los inversionistas y percepciones de la capacidad y voluntad de pago de los países²⁰. Cambios en los precios relativos también explican los patrones observados en el endeudamiento público. De hecho, las depreciaciones reales ocurridas en varios países

Gráfico 5.1
Deuda pública en América Latina



¹⁸ FMI (2004a).

¹⁹ Los autores calculan que los límites que representan un valor seguro para economías emergentes altamente intolerantes puede en muchos casos ser tan bajo como 15 ó 20% del PIB, límite que depende significativamente del récord de moratorias e inflación de cada uno de los países. Cabe destacar que la deuda pública latinoamericana representa cerca del 60% del PIB en la actualidad.

²⁰ Un patrón común a las crisis financieras recientes en América Latina, de acuerdo a Collyns y Kincaid (2003), ha sido la vulnerabilidad de las hojas de balance del sector público. Por ejemplo, la crisis mexicana de 1995 estuvo caracterizada por liquidez insuficiente que pudiera cubrir la excesiva exposición a deuda de corto plazo o denominada en dólares. De otro lado, en el caso de Brasil, la estructura (indexada) de la deuda pública y privada fue excesivamente vulnerable a cambios en las tasas de interés y el tipo de cambio, sin contar con instrumentos adecuados de cobertura o *hedging*.

de la región han tenido efectos adversos sobre la sostenibilidad fiscal bajo condiciones de descalce de monedas entre ingresos fiscales y deuda pública²¹.

Con respecto a la estructura de vencimientos, prolongar la maduración de la deuda pública es, en principio, deseable desde el punto de vista de la liquidez. Para deudas con tasas fijas, una mayor maduración reduce el riesgo de *rollover*, ayuda a mejorar el perfil del servicio de la deuda pública y, por tanto, produce un “colchón” en caso de que entre en duda la solvencia del Estado. Sin embargo, prolongar la maduración promedio de la deuda no debe buscarse sin tomar en cuenta los costos, de modo que la solvencia pública no se vea amenazada. Aumentos en las tasas de interés asociados con mayores maduraciones pueden ser altos, particularmente para países con un récord de políticas relativamente débil, en los cuales ya existan preocupaciones sobre la solvencia pública. En tales países, según el FMI (2004b), un posible enfoque sería combinar el manejo de las operaciones de deuda diseñadas para prolongar su maduración con inmediatos ajustes fiscales para pagar por los mayores costos asociados a las tasas de interés. Generalmente, estrategias costo-efectivas para prolongar las maduraciones pueden consistir en incrementar gradualmente las tasas de interés, sustituyendo los períodos de tasas flotantes para reducir los riesgos de interés y de *rollover*.

Como complemento, es recomendable mejorar la estructura de la deuda soberana, tomando específicamente la experiencia de la estructura de los pasivos en el sector corporativo. Según el FMI (2004c), poseer deuda con perfiles de vencimiento diversificados y priorizados, así como instrumentos con cláusulas de contingencia, podría ayudar a reducir las vulnerabilidades inherentes a las estructuras actuales de la deuda soberana en los países emergentes.

Un factor de riesgo se presenta cuando la adquisición de nueva deuda desplaza los derechos de repago de acreedores de deuda contraída con anterioridad, en caso que el país entre en moratoria. Esto se conoce como la dilución de la deuda soberana. En el contexto corporativo, la dilución de la

deuda es abordada a través de métodos que incluyen convenios de deuda y prioridad (*seniority*) u órdenes explícitas de prelación. Resulta útil considerar innovaciones análogas para el contexto soberano, de forma de aminorar los incentivos al sobreendeudamiento, reducir los costos del financiamiento a bajos niveles de deuda, y limitar el sesgo hacia tipos de deuda riesgosos, como la de corto plazo.

Así mismo, se ha argumentado que instrumentos con características semejantes a las de las acciones, que proveen menores pagos (de dividendos) en caso de choques adversos y débil desempeño económico, podrían ayudar a los países a mejorar el perfil y la sostenibilidad de su deuda. Por ejemplo, los seguros contra desastres naturales podrían beneficiar a países pequeños, especialmente a aquellos muy expuestos a tales desastres. Por su parte, la emisión de instrumentos indexados a los precios de los bienes básicos, por ejemplo, podría otorgar ciertos beneficios a los productores de estos bienes. La idea es que el perfil de servicio se adecue a la capacidad de pago del país, lo que se asume dependería de la evolución de los precios de los bienes básicos. Sin embargo, esta propuesta tiene que ser evaluada ante el tamaño efectivo del mercado y el apetito de los inversionistas por este tipo de bonos. Con respecto a esto último, potenciales preocupaciones por parte de los inversionistas sobre dificultades en la determinación de los precios deberán ser contrarrestadas.

El análisis del FMI (2004c) sugiere que el progreso en las tres áreas antes mencionadas podría traer sustanciales beneficios en el desempeño económico y en la asignación internacional de riesgo, reduciendo simultáneamente la frecuencia de las crisis y los daños que éstas traen consigo. Mientras las políticas sólidas siguen siendo una precondition para asegurar mejores estructuras de deuda soberana, una mayor atención por parte de la comunidad internacional a estos temas –especialmente, las prioridades (*seniority*) y la indexación real– podría traer beneficios a los países de la región.

Por otro lado, el problema de un mayor endeudamiento público interno radica también en que los déficit fiscales financiados a través de la colocación

²¹ Según Calvo *et al* (2002), los países cuyos ingresos fiscales se encuentran mayoritariamente denominados en términos de no transables, y cuyos pasivos externos están denominados en términos de transables, quedan expuestos a experimentar problemas de sostenibilidad fiscal ante caídas súbitas en el precio relativo de los bienes no transables.

de deuda pública interna pueden competir con el sector privado por recursos escasos desplazando gasto privado, especialmente gasto de inversión, a través de elevadas tasas reales de interés domésticas. Es probable que el desplazamiento (*crowding-out*) del sector privado por parte del sector público sea uno de los factores que explica los bajos niveles de crédito bancario al sector privado que se observan en muchos países de América Latina.

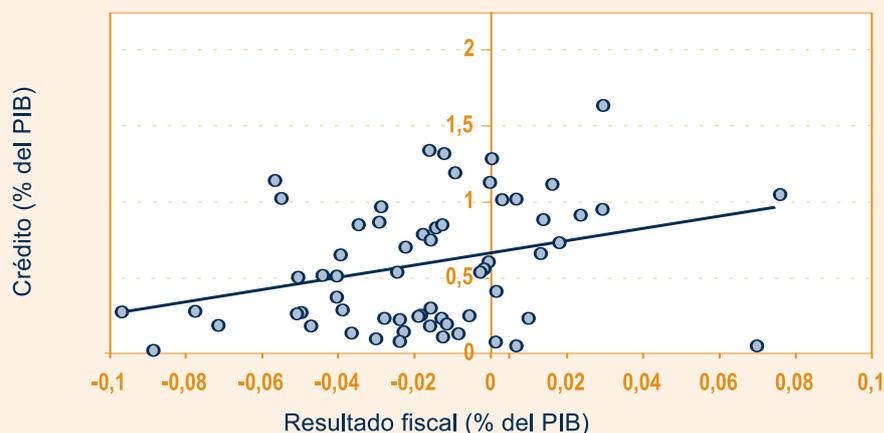
Por lo anterior, cobra mayor importancia el diseño e implementación de políticas de deuda pública que permitan mitigar riesgos y contribuir a mejorar las condiciones financieras para las empresas locales. Currie *et al* (2003) reseñan la historia reciente de políticas de deuda pública desde tres ángulos: como extensión de políticas monetarias, con criterios de administración de portafolios y como componentes de las políticas públicas. Según esta última perspectiva, probablemente la más amplia y vigente, se maneja la deuda pública con un enfoque de administración de activos y pasivos, enfatizando la importancia de los riesgos presupuestarios y de mercado (monedas, tasas de interés). En estas líneas, destacan algunas prácticas como el objetivo de mostrar la independencia entre las políticas monetaria y de deuda pública en Inglaterra; el manejo de la deuda pública con criterios de admi-

nistradores privados para reducir riesgos financieros en países como Finlandia o Irlanda; y la maximización a largo plazo del retorno de los activos financieros del Estado en países como Nueva Zelanda.

Adicionalmente, en el citado trabajo se analiza el manejo de la deuda pública desde una perspectiva institucional, con especial énfasis en las llamadas Oficinas de Administración de Deuda (*Debt Management Offices* o DMO, por sus siglas en inglés), creadas en varios países de la OECD. Los autores identifican cuatro aspectos esenciales en la institucionalidad del manejo de la deuda pública: “dar prioridad a objetivos estratégicos de política pública en vez de a objetivos tácticos de negociación; fortalecer la capacidad institucional para la administración financiera de portafolio y para manejar los aspectos de política pública inherentes a la administración de la deuda; modernizar la administración de la deuda; y, crear mecanismos para asegurar una exitosa delegación y la rendición de cuentas del Ministerio de Finanzas y del Parlamento”²².

Un estudio comisionado por la CAF identifica que el desarrollo de un mercado de bonos públicos debe ser visto como un proceso dinámico en el que un ambiente macroeconómico y un sector financiero

Gráfico 5.2
Resultado fiscal
y crédito



Fuente: Beck *et al* 2000, Banco Mundial (2003a), elaboración propia

²² Desde la perspectiva organizacional, las DMO pueden o no formar parte de ministerios de finanzas o bancos centrales. Al respecto, algunas experiencias europeas sugieren que las DMO independientes son más eficientes, en tanto se les otorgue autonomía operativa, puedan contratar especialistas de empresas privadas del sistema financiero y cuenten con la flexibilidad para tomas de decisión rápidas (considerando la velocidad con que pueden cambiar los mercados).

estables son elementos esenciales para construir un mercado eficiente y para generar la credibilidad del gobierno como emisor de papeles de deuda.²³ Los prerrequisitos para establecer un mercado eficiente de deuda pública en moneda local incluyen un gobierno estable y creíble; políticas fiscal y monetaria estables; infraestructura legal, impositiva y regulatoria efectivas; contratos y arreglos seguros y confiables; y un sistema financiero liberalizado con intermediarios competitivos. Si estos prerrequisitos básicos están faltando o son débiles, la prioridad con miras al desarrollo de un mercado de deuda pública debe darse a la adopción de un marco de política macroeconómica estable y creíble, a la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, al desarrollo de un mercado monetario eficiente, y a la reforma, liberalización y fortalecimiento del sector financiero.

Manejo de contingencias fiscales

Hacer explícitos los pasivos fiscales contingentes que enfrentan los países limita los márgenes de maniobra de las autoridades económicas al añadir de manera significativa a los pasivos fiscales existentes. De hecho, según el FMI (2003), el incremento de los pasivos contingentes, y el impacto del aumento en las tasas de interés y el tipo de cambio real sobre la deuda pública, explican en conjunto la mayor parte del crecimiento de la deuda pública en América Latina registrado durante los últimos cinco años²⁴. Estos pasivos contingentes se derivan de procesos judiciales que enfrenta el Estado (en muchos casos, por disputas laborales o expropiaciones del pasado), pérdidas operativas del banco central (déficit cuasi-fiscales), deudas derivadas de pérdidas en el sistema financiero (por garantías implícitas o capitalización de pérdidas de bancos liquidados), deudas previsionales o contingencias asumidas por gobiernos seccionales. Seguidamente, planteamos medidas para reducir la incidencia de estas fuentes de contingencia fiscal y mitigar su impacto.

Rescate de crisis bancarias. La existencia de fondos de seguro de depósitos u otros mecanismos de seguridad financiera puede introducir incentivos

perversos por los cuales los bancos toman riesgos excesivos ante la posibilidad de ser rescatados por el Estado en caso de dificultades. Por ello, se requiere un balance que permita el control adecuado de la transferencia de riesgo al Estado, y que complemente la disciplina que imponen las fuerzas del mercado. Según Claessens *et al* (2001), el tema central al lidiar con una crisis sistémica es cómo resolver los conflictos de coordinación preservando o motivando la creación de incentivos para la reestructuración y las transacciones normales basadas en el libre mercado. Los incentivos adversos han incidido en que se diluya la diferencia entre lo que constituye riesgo privado y riesgo público. Ante esta situación, se recomienda eliminar las garantías implícitas. La evidencia sugiere que las estrategias de supervisión y regulación que se enfoquen en otorgar mayor poder al sector privado, y que limiten los efectos adversos sobre los incentivos generados por los generosos seguros de depósito, funcionan mejor para promover el desempeño y la estabilidad de los bancos.

Así mismo, cualquier intento de recapitalización de ciertos bancos debe tomar en cuenta la disponibilidad de recursos públicos²⁵. Cabe destacar también que los costos fiscales de las crisis financieras no sólo se derivan de las mismas (pérdidas para los depositantes, fugas de capital, castigos sobre los activos), sino además del tipo de intervención pública que se adopte. Por ejemplo, para una muestra de 34 casos de crisis bancarias sistémicas que ocurrieron entre 1970 y el 2000, Honohan y Klingebiel (2000) encuentran que la tolerancia regulatoria (*forebearance*), las recapitalizaciones y los apoyos de liquidez tienen los mayores costos fiscales, oscilando en promedio entre 6,3 y 6,7% del PIB. En contraste, las garantías explícitas a depositantes y acreedores (*blanket guarantee*) y los programas de condonación de deuda están asociados a menores costos fiscales (3% del PIB, en promedio).

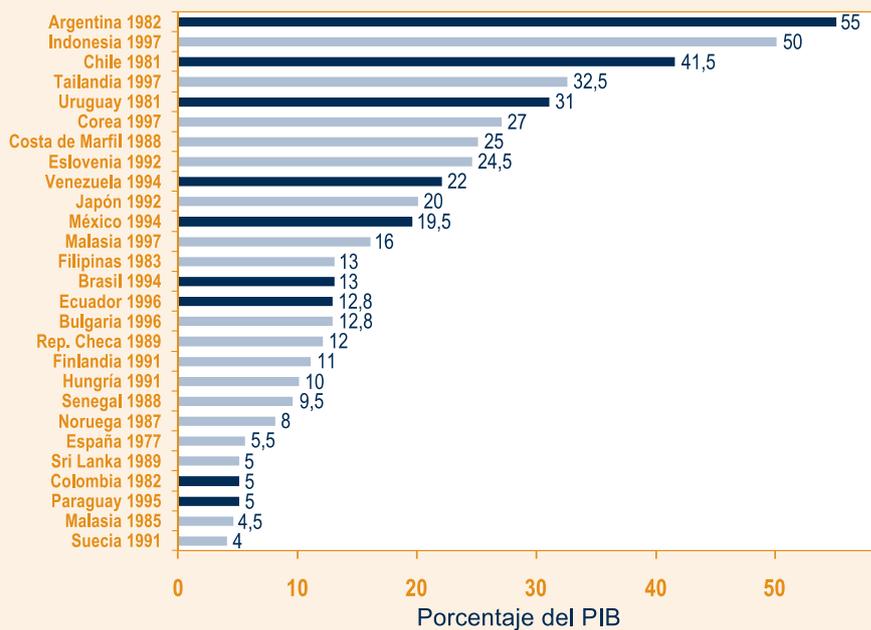
Una red de seguridad financiera efectiva reducirá la ocurrencia de quiebras por deficiencias en la gestión bancaria y protegerá los intereses del pequeño

²³ Junguito (2004).

²⁴ Según el FMI (2003), el incremento de los pasivos fiscales contingentes, sumado al efecto que en varios países latinoamericanos tuvo la depreciación real sobre el saldo de la deuda, explican en conjunto un incremento de 125% del saldo de la deuda pública. Este incremento fue parcialmente compensado por la mayor disciplina fiscal ejercida durante dicho período.

²⁵ Claessens *et al* (2001) señalan que en varios países que han experimentado crisis, la recapitalización de las instituciones financieras con bonos del gobierno no restituyó la confianza del público por las restricciones fiscales que prevalectan.

Gráfico 5.3
Costos fiscales
de las crisis
bancarias



Fuente: Caprio y Klingebiel (1996), Claessens, Djankov y Klingebiel (2001)

depositante²⁶. Estos objetivos se lograrán mediante la disminución de las fallas de información, la promoción de la disciplina de mercado, el diseño adecuado de mecanismos de detección y corrección temprana de dificultades, y la concentración de los costos de las quiebras bancarias en los accionistas y administradores de las instituciones financieras.

Gobiernos y autoridades regulatorias han enfrentado el reto de formular redes de seguridad financiera orientadas a reducir las fluctuaciones en el bienestar durante las crisis financieras. Sin importar el tipo de política a implementarse, una premisa fundamental en el diseño de éstas es no desalentar la disciplina de mercado. Es decir, no reducir o eliminar los incentivos a los agentes económicos para que controlen y

penalicen a los intermediarios financieros a través del retiro de los depósitos de bancos riesgosos, o de la exigencia de mayores tasas de interés a estos bancos. La ausencia de disciplina de mercado puede reflejar varias deficiencias del sistema bancario, entre otras, la falla de los depositantes en monitorear a los bancos o una excesiva protección por parte de la red de seguridad financiera²⁷.

Pensiones. La reforma de pensiones constituye el reconocimiento explícito de uno de los mayores pasivos que tiene el Estado. Indicadores de la deuda implícita asociada a la reforma de pensiones en los países de la región muestra que ésta puede llegar a alcanzar niveles muy elevados, con saldos de deuda previsional de hasta 300% del PIB²⁸. Adicionalmente,

²⁶ Según el Banco Mundial (1998) y Kane (2000), la red de seguridad financiera se define como el conjunto de instituciones y normas constituidas con la finalidad de evitar la generación de crisis generalizadas en el sistema financiero de un país. En caso de quiebras individuales de entidades financieras, la red tiene el objetivo de minimizar la posibilidad de contagio a otras instituciones financieras. Esta red está constituida por las normas de regulación y supervisión prudencial a cargo de las superintendencias de bancos; el prestamista de última instancia, usualmente prerrogativa de los bancos centrales; los mecanismos de resolución de las instituciones financieras, cuando éstas afronten problemas de liquidez y/o solvencia, y; el seguro de depósitos bancarios, con el objetivo central de proteger los intereses del depositante pequeño en caso de quiebra de instituciones financieras. Rojas-Suárez (1997) señala que ninguno de los componentes individuales de la red puede funcionar eficientemente si cualquiera de los restantes no lo hace.

²⁷ Trabajos como el de Martínez y Schmukler (1999) y Demirgüç-Kunt y Huizinga (2000) examinan la disciplina de mercado. En un estudio reciente, Guerrón (2003) analiza si ha habido disciplina de mercado para tres países andinos durante la década de los noventa y encuentra que Perú es el único país donde ésta ha existido.

²⁸ El cálculo de estos indicadores depende de los supuestos macroeconómicos y la metodología utilizada. Según cifras de Artana *et al* (2003), Argentina muestra que los estimados de su deuda implícita previsional puede oscilar entre 55 y 305% del PIB. En contraste, Venezuela muestra el menor rango, entre 30 y 37% del PIB.

uno de los principales problemas de reformar un sistema de pensiones de reparto a uno de capitalización individual es un importante costo fiscal que se manifiesta de dos maneras: por un lado, a los actuales jubilados se les va a tener que seguir pagando su pensión y ya no se puede usar las contribuciones de los trabajadores para pagarles, porque éstas van a ser depositadas en sus cuentas de retiro. Por otro, a los que no se han jubilado, pero que ya habían aportado al sistema de reparto, se les tiene que reconocer estos aportes al momento de jubilarse, bien sea a través de un reconocimiento completo al jubilarse o vía pagos proporcionales de pensiones una vez jubilados. Esto genera una carga fiscal importante durante el período en que los trabajadores se incorporen totalmente al nuevo sistema.

Con respecto a la viabilidad de reformar el sistema de pensiones, es fundamental entender que los superávits fiscales que se registraban antes de la reforma consistían más bien en un financiamiento “bajo la línea”, es decir, en la contratación de deuda neta, porque los aportes de los actuales trabajadores generaban un compromiso de pago en el futuro. De esta manera, al reformar el sistema se están generando las provisiones necesarias para el

pago de esta deuda futura, pero queda por cubrir la “amortización” de la deuda contraída con los trabajadores que contribuyeron en el pasado.

Las opciones de política para revertir estos costos son relativamente escasas. Para los países desarrollados, se ha planteado la posibilidad de compartir la carga entre generaciones²⁹. De esta manera, se propone que los costos sean financiados por un aumento de los impuestos (en particular, impuestos al consumo) y un aumento de la deuda. Por lo tanto, todas las generaciones pagarían, las que trabajan hoy en día y las ya retiradas, a través de los impuestos y las generaciones futuras repagando el endeudamiento pasado.

Sin embargo, dados los altos niveles de endeudamiento que enfrenta la mayoría de los países de la región, además de las importantes restricciones fiscales, probablemente estos costos tendrán que ser financiados a través de un ajuste fiscal que puede comprender tanto un aumento de los ingresos, como la reducción del gasto. Éste fue el caso de los ajustes en Chile, donde gran parte de las reformas se llevaron a cabo a través de un mayor ahorro público³⁰. Adicionalmente, parte del déficit en países en vías

Recuadro 5.3 Lecciones de las crisis financieras recientes

De las recientes crisis bancarias que aquejaron a diversas economías emergentes, Hoelscher y Quintyn (2003) han construido un conjunto de principios que debieran guiar la puesta en marcha de una estrategia de reestructuración efectiva y un manejo adecuado de crisis. En primer lugar, se identifica que la existencia de apoyo político es crucial para un manejo exitoso de crisis y para el mantenimiento de la confianza en el proceso. Complementariamente, la existencia de una única entidad supervisora con credibilidad y sujeta a escrutinio es necesaria para lidiar con las partes interesadas, dirimir conflictos y llevar el proceso de reestructuración a través de las instancias legislativas y judiciales, si fuese el caso. Un concepto clave identificado por los autores es la velocidad de una intervención bancaria de manera tal de reducir el drenaje de depósitos y la liquidación de posiciones por parte de acreedores.

Se requiere igualmente un paquete coherente y comprensivo de medidas que incluya apoyo de liquidez y programas de

garantía que sean creíbles para así evitar la adopción de medidas administrativas que usualmente terminan siendo costosas al ser confiscatorias. El manejo efectivo de las crisis bancarias demanda un esquema explícito de carga compartida de las pérdidas entre bancos, depositantes y el Estado (y por consiguiente los contribuyentes). La estrategia de resolución debe estar sustentada adecuadamente y deberá privilegiar los principios de equidad y trato justo.

Se identifica también que el manejo de crisis debe ser diseñado a fin de minimizar el valor presente neto del costo de la crisis. La liquidación de activos es pieza clave en reestructuración bancaria, privilegiando un balance entre una rápida resolución y la recuperación del valor de los activos. Por último, se concluye que sin una reestructuración corporativa, basada en principios de mercado y disciplina de repago, una reestructuración bancaria será poco efectiva y a la postre redundará en un proceso de des-intermediación financiera y bajo crecimiento económico.

²⁹ Auerbach y Kotlikoff (1992).

³⁰ Valdés-Prieto (2002).

de desarrollo podría financiarse a través de la reducción de los beneficios que ofrece el sistema, aunque ésta sea una medida poco popular³¹.

Descentralización. Otra fuente de contingencias para el fisco es la manera como se han llevado a cabo los procesos de descentralización fiscal en varios países de la región. La posibilidad de endeudamiento autónomo por parte de entidades subnacionales ha sido un factor que ha incrementado las eventuales contingencias sobre el fisco. El problema radica en la dificultad para lograr que el Gobierno Central se comprometa a no rescatar a aquellas entidades subnacionales que incurran en problemas de sobreendeudamiento. En este caso, los gobiernos subnacionales enfrentan incentivos perversos (riesgo moral) a sobreendeudarse, porque saben que pueden compartir el costo con entidades que están fuera de su área de influencia (en este caso, el Gobierno Central). Por eso, algunos autores sugieren limitar la capacidad de endeudamiento de estos entes³².

Aunque la descentralización tiene beneficios claros, producto de acercar la provisión de bienes públicos a los requerimientos de los ciudadanos, se ha generado una importante carga fiscal en los países donde el proceso está más avanzado. Por un lado, se han transferido los ingresos de manera inmediata, mientras que las responsabilidades de gasto han sido trasladadas sólo de manera parcial o gradual, por lo que los Gobiernos Centrales pierden parte de los ingresos pero no la totalidad del gasto. Adicionalmente, las regiones (a veces no directamente, sino a través de empresas públicas) adquieren compromisos que luego no pueden afrontar, por lo que los Gobiernos Centrales deben luego asumirlos. Todo lo anterior ha provocado que algunos Gobiernos Centrales estén replanteándose la descentralización.

En los países en los que ya se han llevado adelante procesos de descentralización, es importante impulsar una legislación que permita a los gobiernos locales generar ingresos propios. Probablemente sea difícil reducir las transferencias desde el Gobierno Central, dado que en muchos casos éstas

son fijadas constitucionalmente. No obstante, la generación de ingresos tributarios propios introduciría mayores incentivos a los ciudadanos para vigilar la actuación del gobierno local. Adicionalmente, es preferible que las transferencias desde el Gobierno Central sean reguladas y no fijadas arbitrariamente. Por otro lado, es importante limitar la capacidad de endeudamiento de los gobiernos locales. Aunque en la región la mayoría de los países establecen límites, aún en aquellos con restricciones existe una serie de pasivos “ocultos” (atrasos, pasivos laborales, por ejemplo) que han llevado a los gobiernos nacionales a asumir esos costos. Por ello, es importante desarrollar un marco legal que evite la acumulación excesiva de estos pasivos.

Institucionalidad fiscal

Hemos visto que la acumulación de elevados niveles de endeudamiento público incrementa la carga fiscal de los países, viéndose obligados a realizar ajustes costosos que terminan siendo impuestos sobre generaciones futuras, o que desembocan en crisis domésticas con la consiguiente fuga de capitales, aumento en el riesgo país y menor acceso a fuentes de financiamiento externo. Ante esta situación, existe una agenda pendiente que permita mantener (y en algunos casos, recuperar) la sostenibilidad de las cuentas públicas. Un elemento clave lo constituye el diseño de un marco institucional que conduzca al mantenimiento de la disciplina fiscal y que introduzca incentivos que permitan ahorrar los excedentes en épocas de bonanza.

En general, existe consenso acerca de que la política fiscal es pro-cíclica en la región, principalmente por consideraciones de economía política y por la falta de instituciones presupuestarias suficientemente sólidas. Las presiones políticas generalmente inhiben un desempeño responsable por parte de los hacedores de política económica. En consecuencia, como concluye Perry (2002), es necesario que las autoridades “aten sus manos” y se guíen por reglas que permitan generar estabilizadores automáticos que funcionen a lo largo del ciclo. Este tipo de reglas permitiría mantener cualquier

³¹ Mackenzie *et al* (2001).

³² Cabe destacar que la Ley de Responsabilidad Fiscal de Brasil, así como la Ley 617 de ordenamiento de las finanzas de las entidades territoriales en Colombia, impusieron restricciones severas al crecimiento del gasto de las entidades territoriales siendo exitosas al frenar esta fuente de contingencia fiscal.

Recuadro 5.4 ¿Qué explica la elevada pro-ciclicidad de la política fiscal en la región?

Los gobiernos en América Latina han sido proclives a tener conductas pro-cíclicas, es decir, acompañan al ciclo económico, exacerbándolo. Existe una correlación positiva entre la variación del PIB y la del gasto público en los países latinoamericanos. Esto contrasta con una correlación negativa entre dichas variables en los países industrializados y las economías asiáticas, denotando el carácter contra-cíclico de la política fiscal. Otros estudios corroboran la pro-ciclicidad de la política fiscal en América Latina. De acuerdo al FMI (2003), una mejora de 1% en la brecha entre el PIB efectivo y el producto potencial resulta en un incremento promedio del balance primario de 0,04 % del PIB en América Latina, comparado con 0,23% de PIB en otros países emergentes y 0,87% del PIB en los países industrializados. Talvi y Végh (2000) también encuentran evidencia de pro-ciclicidad en países en desarrollo, y en particular América Latina. Dichos autores hallan una significativa correlación positiva entre el gasto público y el PIB en los países en desarrollo (0,53), bastante por encima de la que se registra en los países industrializados (0,17).

Gavin *et al* (1998) atribuyen la pro-ciclicidad de la política fiscal al precario acceso que tienen los países de la región a fuentes de financiamiento no inflacionarias. La pérdida de confianza de los inversionistas ocasiona la reducción del

capital externo disponible para financiar un mayor déficit fiscal, lo que, a su vez, hace que los países se vean obligados a realizar un mayor ajuste. Por consiguiente, en lugar de suavizar el ciclo ante un choque adverso, la política fiscal termina exacerbándolo. En contraste, los países industrializados son menos vulnerables a pérdidas de confianza ya que gozan de credibilidad en el mantenimiento de la sostenibilidad de sus finanzas públicas, lo que explica por qué los inversionistas y acreedores internacionales no se preocupan cuando estos países llevan a cabo políticas contra-cíclicas.

De otro lado, la pro-ciclicidad se puede explicar por la voracidad de los participantes en los procesos de toma de decisión fiscal. Lane y Tornell (1998) proponen que el problema está en el juego político. Existe una serie de actores en el proceso político, cuya "elasticidad" al aumento del gasto es mayor que uno cada vez que hay un *boom*, por lo que se da un proceso de "voracidad fiscal". Al final, los recursos son apropiados por agentes que invierten en proyectos poco rentables. De manera similar, Perry (2002) atribuye la pro-ciclicidad de la política fiscal en América Latina a la combinación de políticas erradas, débiles instituciones presupuestarias en la región y problemas de información asimétrica en los mercados financieros internacionales.

Gráfico

Prociclicidad del gasto público



Fuente: Banco Mundial (2003a) y, FMI (2004d)

superávit generado en los tiempos buenos lejos del alcance del proceso político, que lleva a cabo decisiones de presupuesto discrecionales.

Una preocupación radica en el hecho de que cierto tipo de reglas, por ejemplo basadas sobre una meta de balance fiscal, puedan resultar pro-cíclicas, especialmente durante períodos recesivos. Esto explica los incumplimientos de reglas fiscales muy rígidas, ya que su cumplimiento hubiese requerido un ajuste fiscal que habría exacerbado adversamente al ciclo económico³³. Ante esto, la regla fiscal debe tratar de limitar el grado de discrecionalidad de la política fiscal, basándose en la evolución de variables que afectan al resultado fiscal en tiempos “normales”, es decir, controlando por variables como el ciclo económico o cambios en los precios de bienes primarios. Ésta es justamente la idea de las reglas fiscales basadas sobre el balance estructural, siendo Chile el único país de la región que ha puesto en marcha dicho esquema. Para la región andina, CAF (2004c) evalúa la viabilidad de establecer una regla de balance estructural y encuentra que no todos los países andinos cumplen con ciertos prerrequisitos básicos, como tener acceso abierto a fuentes de financiamiento externo o una posición inicial favorable en relación con los objetivos planteados³⁴.

En síntesis, tal como lo señala Hausmann (1998), cualquier regla representa un dilema entre flexibilidad y credibilidad. De hecho, una regla muy rígida podría resultar no viable, terminando por no generar credibilidad. Éste es el caso que se ha presentado con la mayoría de las rígidas reglas fiscales que han intentado reducir el sesgo deficitario y aumentar la solvencia sin corregir por los efectos potenciales de choques o del ciclo, como ha pasado en repetidas ocasiones en América Latina. Esto introduce la interrogante de qué es primero: credibilidad o reglas. Los países tratan de ganar credibilidad imponiendo reglas rígidas, pero como justamente no gozan de ella, se ven imposibilitados de cumplirlas o terminan acentuando las fluctuaciones cíclicas. La experiencia internacional muestra que el camino inverso, más lento y posiblemente inefi-

ciente en un mundo con información perfecta, de generar credibilidad primero mediante ajustes costosos debe preceder a la aplicación de reglas fiscales corregidas por desviaciones cíclicas.

De otro lado, según Perry (2002), una regla bien diseñada debe enfocarse tanto en facilitar la operación de los estabilizadores automáticos como en evitar el riesgo deficitario. Esto hace que las reglas sean más complejas, pero realistas y útiles. En este sentido, el diseño de las reglas e instituciones presupuestarias de cada país es clave. Alesina *et al* (1998) y Stein *et al* (1998) han estudiado los avances en las prácticas presupuestarias del sector público latinoamericano y encuentran una mejoría en la mayoría de países de la región durante la última década. No obstante, queda una importante agenda pendiente en esta materia (ver Recuadro N° 5.5, pág. siguiente).

Adicionalmente, se han propuesto mecanismos institucionales para reducir la volatilidad de los ingresos, como los fondos de estabilización, pero los mismos pueden tener diversos problemas³⁵. No obstante, recordemos que el objetivo de la política fiscal es en realidad estabilizar el gasto público. En este sentido, se recomienda estudiar la viabilidad de las reglas fiscales, como el establecimiento de una meta de balance fiscal, en particular, de balance estructural. Para que este tipo de instrumentos tenga éxito, es importante la calidad de las instituciones que están alrededor de la formulación y el manejo presupuestario. A este respecto, las principales áreas que aún requieren de importantes cambios incluyen la imposición de restricciones sobre la capacidad de veto del Poder Legislativo sobre modificaciones al presupuesto del sector público, la capacidad de endeudamiento individual por parte de entidades autónomas y gobiernos locales, la existencia de reglas explícitas sobre las variables fiscales, entre otras. Así mismo, la falta de continuidad institucional dificulta el manejo fiscal.

En suma, no sólo es necesaria la creación de un objetivo de política fiscal, a través de leyes o decretos, sino también la adecuación de las instituciones

³³ El caso del Perú, con el repetido incumplimiento de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal, resulta ilustrativo de esta situación (ver Recuadro 5.5).

³⁴ Para mayor detalle, ver Vial (2003b).

³⁵ Hausmann (2001) resalta algunos problemas de los Fondos de Estabilización: (i) el dinero es fungible; (ii) los fondos pueden terminar restringiendo el manejo de la liquidez más que el déficit, y; (iii) mientras más se acumule en el fondo, mayores son los incentivos a gastarlo.

Recuadro 5.5 Institucionalidad fiscal en los países andinos

La institucionalidad presupuestaria y la implementación de reglas fiscales favorecen una mayor disciplina fiscal. Una de las formas como se promueve disciplina fiscal es mediante la implementación de reglas que determinen ciertos límites a las políticas de gobierno. Se entiende como regla fiscal una restricción permanente (generalmente legal) en la política fiscal, en relación con un nivel objetivo de un indicador fiscal determinado: resultado fiscal, deuda, financiamiento (Kopits, 1995). Además de la mayor jerarquía y transparencia en la institucionalidad presupuestaria, la aplicación exitosa de reglas fiscales trae beneficios tangibles en cuanto a estabilidad macroeconómica, sostenibilidad y credibilidad de la política fiscal. Cabe destacar que la mayoría de los países andinos ha adoptado una serie de reglas fiscales abocadas a procurar la prudencia y transparencia fiscal. De otro lado, Alesina *et al* (1998) miden la institucionalidad presupuestaria de un país según dos ejes, la jerarquía y la transparencia. Los autores plantean que “procedimientos de votación ‘jerárquicos’ y la transparencia presupuestaria deberían promover disciplina fiscal, definida como bajos déficit promedio”. CAF (2004) realizó una actualización del trabajo de Alesina *et al* (1998) para los países andinos, cuyos principales resultados presentamos a continuación.

Bolivia: Se ha observado que a partir de 1985 se produjo una mejoría sustancial en varios factores que tienden a fortalecer la institucionalidad en el proceso de elaboración, aprobación y ejecución de presupuestos. El proceso presupuestario se ha vuelto mucho más jerárquico y ha sido restringido a una serie de normas que limitan la capacidad del Gobierno o del Congreso a introducir modificaciones al presupuesto. Sin embargo, se observa la ausencia de algunos requisitos fundamentales, como la no existencia de una restricción constitucional explícita sobre el tamaño del déficit, que vulneran el proceso presupuestario.

Colombia: Se observa un deterioro en los atributos de jerarquización, discrecionalidad, y transparencia de las instituciones fiscales, lo cual explica, en parte, el deterioro reciente de los resultados fiscales en Colombia. La Ley de Responsabilidad Fiscal ataca algunos problemas institucionales relacionados con el manejo fiscal, principalmente en lo que se refiere a la creación de un marco de mediano plazo de la política fiscal y problemas como los del rezago presu-

tal y el endeudamiento regional. No obstante, la normativa puede acabar siendo poco restrictiva al no determinar niveles específicos de carácter numérico.

Ecuador: La inestabilidad política de los últimos años ha dificultado el mantenimiento de una política fiscal coherente de largo plazo. Por otra parte, se observa un excesivo poder de los gremios públicos que presionan periódicamente por mayores beneficios, entorpeciendo así la ejecución presupuestaria, ya que durante el período fiscal se producen incrementos salariales y de otros gastos que llevan a incumplir las metas fiscales. Estos elementos pueden ciertamente constituir un obstáculo para el fiel cumplimiento de la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal.

Perú: Aún cuando ha habido avances importantes en años recientes, existe una serie de factores que inhiben una institucionalidad presupuestaria más consolidada. En lo referido a la jerarquía, persiste una alta discrecionalidad del Congreso para modificar el presupuesto, así como el hecho de que no existe jerarquía clara del Gobierno Central sobre otros niveles de gobierno y sobre empresas públicas. En materia de reglas fiscales, durante los primeros años de vigencia de la Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se excedió el tope de déficit fiscal estipulado debido a una serie de factores como el establecimiento de metas muy ambiciosas o la existencia de sanciones no aplicadas en la práctica ante el incumplimiento de las mismas. En vista de esta situación, se modificó la regla fiscal, introduciendo gradualidad en la convergencia hacia los límites de déficit fiscal, el uso del Fondo de Estabilización Fiscal, entre otros.

Venezuela: A pesar de modificaciones recientes en la legislación presupuestaria, no ha habido cambios significativos en el grado de jerarquización de las reglas presupuestarias en Venezuela. Mención especial merece el Fondo para la Inversión y la Estabilización Macroeconómica (FIEM), una regla fiscal generalmente utilizada por países que dependen de manera importante de los ingresos de un producto básico, como el petróleo. A pesar de que este instrumento fue diseñado originalmente para contrarrestar la volatilidad del ingreso petrolero, el mismo ha sido modificado en varias ocasiones para adaptarlo a la coyuntura fiscal, lo cual afecta su poder de estabilización y credibilidad.

que rodean dicho proceso. Adicionalmente, dado que siguiendo esta regla se pueden acumular importantes excedentes, es relevante contar con instituciones sólidas alrededor del manejo de la Tesorería de cada país. De esta forma, si se logra mejorar las instituciones que aquí se mencionan, el establecimiento de metas fiscales podría permitir la estabilización del gasto, lograr una política fiscal más efectiva y ampliar los márgenes de maniobra de las autoridades económicas.

Acceso al financiamiento privado

Las propuestas presentadas para retomar el crecimiento en América Latina requieren de una enorme cantidad de recursos que el Estado no puede proveer. Además, en la mayoría de los países de la región, el ahorro doméstico privado es insuficiente para financiar las enormes necesidades que la actividad productiva demanda, lo que hace indispensable atraer ahorro externo, principalmente capitales de largo plazo e inversión extranjera directa.

La movilización del ahorro doméstico privado se hace particularmente necesaria, dado que los sistemas financieros domésticos no cumplen a cabalidad su función de canalizar los excedentes de las empresas y los individuos hacia el financiamiento de la inversión productiva. De hecho, la profundización financiera en América Latina, medida por el tamaño del crédito como porcentaje del PIB, es baja comparada con otras regiones del mundo con un mayor nivel de desarrollo (BID, 2001a). Con respecto al crédito bancario, las empresas se quejan de un

elevado costo del crédito, plazos insuficientes, la ausencia de colateral y la dificultad para ejecutar garantías, la existencia de trámites engorrosos y problemas de acceso al crédito en ciertos segmentos. Así mismo, salvo algunos casos puntuales, los mercados de capitales latinoamericanos muestran un incipiente grado de desarrollo. En parte esto se debe a la inestabilidad crónica de América Latina y a la tendencia a desbordes inflacionarios que, entre otros aspectos, han dejado a varios países sin otra alternativa que indexar al dólar sus operaciones financieras, con descalces y riesgos evidentes. En resumen, la inestabilidad macroeconómica ha tenido y está teniendo un costo muy importante para el desarrollo de los mercados de capitales.

Ante esta situación, es necesario resolver las restricciones financieras que aquejan a la mayoría de los países de la región, empezando por preservar la estabilidad macroeconómica como condición indispensable para el funcionamiento eficiente del mercado financiero. La intervención estatal se justifica en algunos casos debido a la presencia de las típicas fallas de mercado, así como a deficiencias en el marco regulatorio y supervisión prudencial. Así mismo, en los casos en que existan mercados incompletos, donde la banca no pueda llegar directamente y exista un problema de falta de oferta de recursos, se debería contemplar mecanismos de banca de segundo piso que permitan una intermediación más eficiente de los recursos.

Como veremos en la próxima sección, una intermediación eficiente de recursos para financiar la

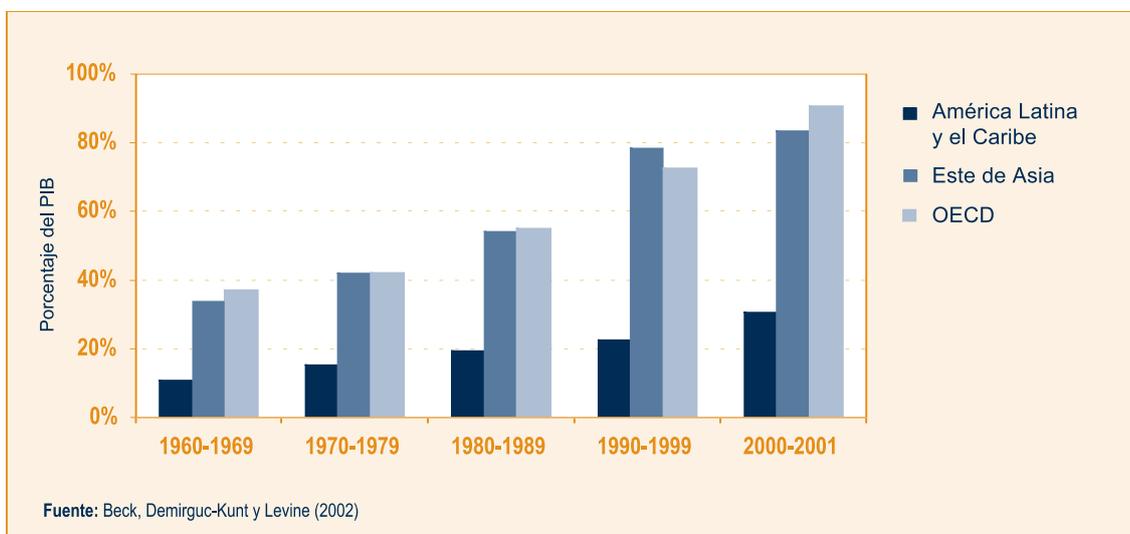


Gráfico 5.4
Crédito bancario
al sector privado

inversión productiva requiere de mejoras en el marco normativo, que permitan que el Estado atienda las fallas de mercado que inhiben una mayor profundización del sistema financiero y su adecuado funcionamiento. Analizaremos el papel que han jugado los registros de crédito para reducir los problemas de información asimétrica que aquejan a los mercados crediticios, así como la normativa que alienta mayor transparencia y vigilancia privada. Seguidamente, analizaremos el caso que justifica la intervención pública como oferente de recursos.

Marco legal, regulación y supervisión

Los marcos legales y regulatorios son esenciales en la determinación de las condiciones bajo las cuales se accede al financiamiento. Por ejemplo, se ha identificado que la facilidad de ejecutar una garantía o colateral es uno de los principales factores que influyen en la reducción del costo del crédito, mediante el impacto que se tendría sobre el margen financiero³⁶. Ante esto, se recomienda la eliminación de las restricciones institucionales que obstaculizan la ejecución de garantías. En un plano más amplio, La Porta *et al* (1998) y Beck *et al* (2000) muestran empíricamente que un sistema legal que respalda el funcionamiento, control y supervisión del sector financiero es fundamental para un

mercado financiero profundo que impulse el crecimiento económico. De hecho, un sistema legal en el que impera el Estado de Derecho, y que vela por el cumplimiento de los contratos, está asociado a mayores niveles de profundización financiera.

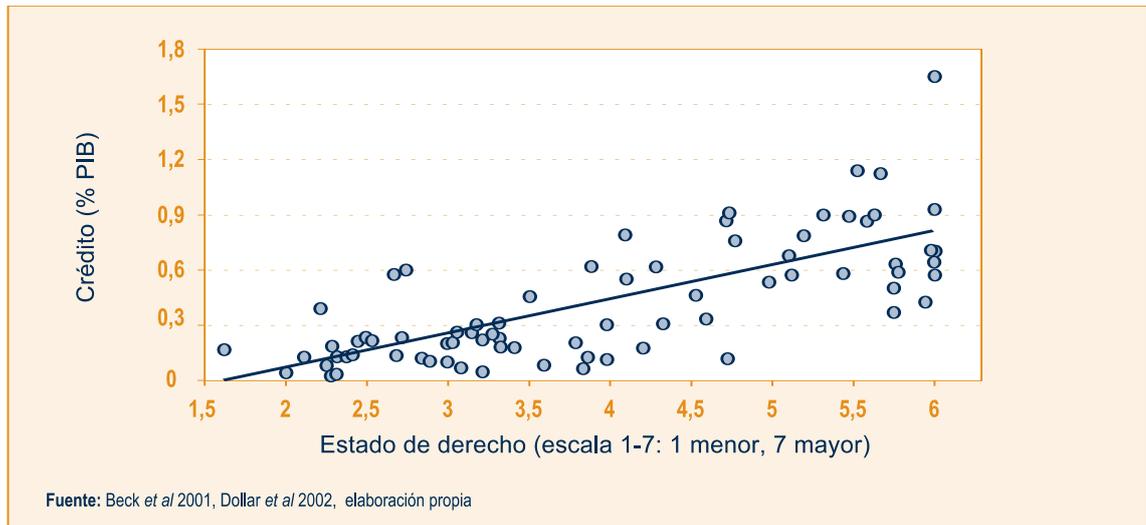
Muchos países de América Latina han realizado importantes avances durante la última década en materia de fortalecimiento de sus marcos regulatorios y de supervisión bancaria. En gran medida, estos progresos han reflejado la creciente armonización internacional que ha ocurrido en esta materia, que ha llevado a la adopción generalizada de estándares internacionales en materia de regulaciones prudenciales y de evaluación de riesgos en la actividad bancaria³⁷. En las siguientes subsecciones, se presentan recomendaciones para mejorar la situación de los países latinoamericanos con respecto al marco legal que determina los derechos de acreedores y la calidad de la supervisión prudencial del sistema bancario.

Derechos de acreedores

Los derechos de los acreedores sobre los activos dados en garantía afectan la profundidad de los mercados financieros³⁸. Si no se protege estrictamente el derecho de apropiarse la garantía en caso de incumplimiento por parte del deudor, el uso de garantías dejará de tener efecto en la eliminación de

Gráfico 5.4

Estado de derecho
y crédito (promedio
1990 - 1999)



³⁶ Jaramillo *et al* (2004).

³⁷ No obstante, tal como concluye el Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (2003), ante la mayor volatilidad de las economías de la región, diversos países han adoptado criterios más estrictos que los aplicados en las mayores economías industrializadas.

³⁸ Véase Galindo y Micco (2001).

las asimetrías de información, y llevará así al racionamiento del crédito y a la subinversión. Así mismo, una débil protección agrava el incremento del riesgo crediticio cuando las economías sufren de choques adversos, ya que los prestamistas reducen los préstamos de forma desproporcionada al percibir una reducción de su posibilidad de recuperar los préstamos o hacerse con las correspondientes garantías.

De acuerdo al índice sobre los derechos de los acreedores de La Porta *et al* (1998), la protección de los acreedores en América Latina se ubica por debajo de los niveles registrados en los países industrializados y en otras regiones en desarrollo. La protección deficiente a los derechos de los acreedores se atribuye a interferencias en los contratos crediticios relacionadas con límites al pago de intereses, las tasas de los préstamos y las moras. Adicionalmente, en evento de quiebra, no existe suspensión automática sobre los activos, los acreedores asegurados no son los primeros en cobrar, la consulta a los acreedores sobre la reorganización es limitada y se permite que la misma administración continúe si se decide la reorganización. Por último, el hecho de que el imperio de la ley sea débil afecta adversamente al cumplimiento de las normativas y de los compromisos contractuales.

En este sentido, según cálculos efectuados por Galindo y Micco (2001), si los países latinoamericanos pudieran incrementar la protección efectiva a los acreedores equiparándose a los niveles de los países desarrollados, sus mercados financieros se desarrollarían en promedio unos 15 puntos porcentuales adicionales. Los países latinoamericanos han mostrado algunos avances con respecto a la legislación de protección de los derechos del accionista y el acreedor. No obstante, el grado efectivo de protección está en buena parte determinado por el origen específico del marco legal de cada país. En general, las leyes de los países latinoamericanos, al tener origen napoleónico, ofrecen menos protección al accionista minoritario o acreedor, y la ejecución de las leyes es menos efectiva comparada con países con marcos legales de origen anglosajón. El Banco Mundial (1998) concluye que América Latina ofrece un marco legal poco atractivo para los inversionistas. Los derechos al acreedor, y la puesta en práctica de las leyes, están rezagados incluso con relación a otras regiones con marcos legales del mismo origen (por ejemplo, en comparación con

algunos países asiáticos). Como resultado de esta situación, los mercados financieros son pequeños y poco sofisticados.

Gobierno corporativo

Si bien tradicionalmente la estructura accionaria y el manejo gerencial en manos de grupos familiares se traducía en un marco legal societario centrado en regular sociedades anónimas cerradas, la normativa ha tenido que adecuarse al nuevo perfil de la empresa que requiere abrir su capital a la inversión privada y que, para ello, necesita brindar niveles mínimos de control, protección e información al inversionista y accionista minoritario. Este tema está relacionado con el gobierno corporativo. De acuerdo con encuestas efectuadas por el Banco Mundial y *Mc Kinsey & Company* a alrededor de 200 de los principales inversionistas institucionales internacionales, las prácticas del directorio son tan importantes como los aspectos financieros al seleccionar dónde invertir: 48% de los fondos de inversión encuestados consideró que las prácticas del directorio son más importantes que los aspectos financieros en América Latina, mientras 32% sostuvo que eran igualmente relevantes. La encuesta revela también que, 83% de los entrevistados pagaría más por una empresa que ha adoptado los principios básicos de buen gobierno corporativo.

Según los Principios de Gobierno Corporativo de la OECD, un buen gobierno corporativo deberá ser caracterizado por un marco normativo que proteja los derechos básicos consagrados al accionista, incluyendo el derecho al dividendo, a la información, al voto y a la participación en la distribución del patrimonio neto de una sociedad cuando ésta se disuelva y liquide. Así mismo, dicho código de conducta deberá asegurar el tratamiento equitativo de los accionistas, incluyendo a los minoritarios y extranjeros, y la prohibición explícita del uso de la información privilegiada confidencial. En caso de que los derechos del accionista sean violados, el marco legal deberá incluir medidas administrativas y judiciales para la reparación del daño generado en perjuicio del accionista.

Se deberá contener, también, disposiciones legales a fin de prevenir los conflictos de interés entre la sociedad constituida y sus administradores. Con respecto a los grupos de interés, las prácticas de buen gobierno corporativo deberán velar por la

Recuadro 5.6 Principios de Gobierno Corporativo de la CAF

La CAF, consciente de la importancia del gobierno corporativo, ha patrocinado un proyecto dirigido a la implementación de prácticas de gobierno corporativo en la región andina, basado en tres ejes: (i) la redacción de lineamientos para un código de gobierno corporativo; (ii) la difusión de los principios de gobierno corporativo; y (iii) un plan piloto de implementación del mismo en, por lo menos, una empresa por país de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Fruto de este proyecto, nacen los Lineamientos para un Código Andino de Gobierno Corporativo (LCAGC), común a los cinco países de la CAN. Estos lineamientos tienen como destinatarios finales a aquellas sociedades, cotizadas y no cotizadas, privadas y públicas, que voluntariamente decidan acogerse al mismo y que asuman el principio, internacionalmente aceptado, de “cumplir o explicar” su grado de cumplimiento.

El gobierno corporativo no se entiende como un fin en sí mismo, sino como un instrumento que hace más segura, eficiente y transparente la administración de las empresas, facilitando su proceso de financiación de las entidades financieras o vía mercados de capitales. De esta forma, las buenas prácticas de gobierno corporativo contribuyen a aumentar la

competitividad de las empresas de la región y al desarrollo de los mercados de capitales mediante la atracción de la inversión, nacional y extranjera.

Por esta razón, los LCAGC, redactados desde un enfoque eminentemente práctico, recoge 51 medidas concretas consideradas como referentes, que se explican y soportan, y están acompañadas por otras de carácter secundario. Esta estructura se considera óptima para la adecuada implementación en las empresas de las medidas de gobierno corporativo contenidas en los LCAGC, ya que facilita la realización de un *due diligence* sobre el estado actual de las prácticas de gobierno corporativo en la empresa y, una vez determinado éste, la definición de las modificaciones necesarias a nivel estatutario y/o mediante normas reglamentarias internas que permitan a la empresa su mejor adecuación a las medidas y recomendaciones contenidas en los LCAGC.

La empresa, una vez acometido este proceso de implementación, se situará a la vanguardia respecto al gobierno corporativo, tanto a nivel local como regional, lo que contribuirá de manera sustancial a la mejora de su competitividad y al aprovechamiento de las ventajas que de ésta se derivan.

protección de los derechos que la ley les concede y por un adecuado acceso a información relevante. De hecho, tanto la transparencia de la información revelada a los accionistas e inversionistas, como los estándares aplicables a la elaboración de la misma, los estándares de auditoría y los canales de diseminación, son componentes cruciales de un buen gobierno corporativo. Por último, deberá existir un marco normativo que defina las responsabilidades, funciones y deberes del directorio u órgano de administración, así como las retribuciones y sanciones respectivas en caso de mal desempeño.

Supervisión prudencial

La supervisión prudencial constituye una pieza clave de las redes de seguridad financiera adoptadas con el objetivo de reducir la incidencia de crisis bancarias. Una evaluación reciente realizada por el Banco Mundial concluye que no todos los países latinoamericanos cumplen a cabalidad la normativa de Basilea (De Luna Martínez y Rose, 2003). Se identifica como patrones comunes en los países que no cumplen, la existencia de un ambiente macroeconómico inestable, un sistema judicial deficiente, una débil cultura crediticia, un marco contable

inadecuado a las mejores prácticas internacionales, limitada transparencia, una poco desarrollada red de seguridad financiera y mecanismos poco efectivos de resolución de crisis y de salida de mercado de entidades financieras insolventes. En el Cuadro 5.2 se presentan algunos indicadores sobre la calidad de la supervisión del sistema bancario desarrollados por Barth *et al* (2001).

Con respecto a la frecuencia con la cual se fiscaliza a las entidades bancarias, América Latina está a la par con otras regiones del mundo, como el Este Asiático, donde cada banco recibe una visita anual del supervisor. Se observa cierto grado de homogeneidad entre las economías latinoamericanas, con algunas excepciones como Panamá, donde se realizó menos de una inspección por banco durante los últimos cinco años, por un lado, y Brasil y Honduras, países donde se realizó entre 10 y 21 visitas de inspección por banco, por el otro. Como referencia, la frecuencia de fiscalización es mucho más espaciada en los EE.UU., con una visita por banco cada cinco años, lo que posiblemente responda a la mayor estabilidad del sistema financiero y a la mayor disciplina de mercado ejercida en

dicho país. De otro lado, se registra en América Latina, con la excepción de México, una importante incidencia de casos en los que el supervisor, una vez que se retira, se emplea en un banco privado. Por el contrario, rara vez ocurre esto en mercados financieros más maduros, donde probablemente se evite incurrir en conflictos de interés o usufructo de información privilegiada.

Un esfuerzo concreto es necesario para construir el entendimiento del público sobre la necesidad de regulación y supervisión efectivas, así como el consenso de los arreglos institucionales requeridos para apoyar dichos objetivos. En particular, la autoridad necesita tener un mandato no ambiguo para

apoyar la solidez financiera, la autonomía y los recursos (incluyendo el capital humano) para llevarlos a cabo. Según Carstens *et al* (2004), la delegación de autoridad de la regulación y supervisión a una agencia independiente contribuiría a la credibilidad de las políticas. La autoridad independiente debe ser responsable ante los poderes Ejecutivo, Legislativo y el público en general. Así mismo, la rendición de cuentas es más fácil de implementar cuando la agencia tiene un objetivo que se pueda medir y que sea claramente definido. En este contexto, la transparencia es el vehículo para salvar la independencia e integridad, y es el instrumento clave para hacer que la responsabilidad y la rendición de cuentas funcionen.

Cuadro 5.2 Supervisión del sistema bancario

	Supervisión			Disciplina		
	N° de visitas del supervisor por banco (últimos 5 años)	¿Es el supervisor contratado por un banco una vez retirado? (nunca=0, rara vez=1, ocasionalmente=2, con frecuencia=3)	Rendición de cuentas: ¿Es el supervisor responsable legalmente por sus acciones?	¿Existen mecanismos legales que sancionen al directorio y administración de bancos?*	¿Existen mínimos legales de solvencia que detonan una intervención bancaria?	N° de bancos intervenidos (últimos 5 años)
Argentina**	5	3	si	si	no	100
Bolivia	5	3	si	no	no	4
Brasil	10	2	si	si	si	16
Chile	5	3	si	no	si	0
El Salvador	5	3	si	no	no	1
Guatemala	3	2	si	si	si	0
Honduras	21	3	no	no	si	1
México	n.d.	1	si	si	si	n.d.
Panamá	0,7	2	si	no	no	1
Perú	5 - 8	3	si	si	si	3
Venezuela	5	3	no	no	si	11
Indonesia	1	2	si	si	si	17
Corea	5	1	no	si	si	5
Filipinas	4 - 5	3	si	si	si	1
Malasia	n.d.	2	no	n.d.	si	4
Singapur	n.d.	3	no	n.d.	n.d.	n.d.
Tailandia	5	2	si	si	no	2
Reino Unido	n.d.	3	no	si	no	n.d.
Alemania	5	2	no	no	no	7
EE.UU.	1,4	1	no	no	si	33

* Esta pregunta se sustenta sobre la legislación bancaria vigente. Probablemente si se verificara con otras fuentes de legislación, como por ejemplo la que rige sobre las sociedades anónimas, podría variar el grado de fiscalización y sanciones a la que están sujetos el directorio y administración de los bancos.

** Argentina 100; 56 licencias revocadas, 6 cerrados, 6 vendidos, 32 fusionados

Fuente: Barth, Caprio y Leven (2001)

En relación con el marco legal que determina el grado de disciplina que los bancos se ven obligados a ejercer, existe una notable heterogeneidad entre los países latinoamericanos. De hecho, sólo en la mitad de los países incluidos en la muestra existen mecanismos legales que sancionan al directorio y la administración de bancos en problemas. Lo mismo sucede en relación a mínimos legales de solvencia que provocan una intervención por parte del supervisor. En contraste, en la mayoría de países asiáticos se observa dichas regulaciones. Por último, dado que usualmente existe una brecha entre lo que la legislación estipula y lo que en realidad sucede, mostramos como indicador efectivo de fiscalización el número de bancos intervenidos en los últimos cinco años. De esta información se desprende que sólo en casos de crisis financieras sistémicas, como las ocurridas en Argentina, Brasil y Venezuela, se ha registrado un importante número de intervenciones bancarias. De lo contrario, son pocos los bancos intervenidos.

En materia de capitalización, si bien todos los países latinoamericanos han adoptado regulaciones basadas en los Acuerdos de Basilea, el grado de rigurosidad en la aplicación de las normas prudenciales varía mucho entre países y aún existen importantes diferencias entre lo que sucede en la región y en algunos países avanzados. Por ejemplo, Argentina y México son los únicos países latinoamericanos que ponderan su cociente de capitalización según el riesgo crediticio existente³⁹. Adicionalmente, en varios países latinoamericanos las exposiciones fuera de balance de los bancos han llegado a superar los pasivos que forman parte del balance. En respuesta a esto, varios países han modificado las medidas de adecuación del capital con respecto a significativas actividades fuera del balance, ponderando de acuerdo al nivel de riesgo percibido. Además, la creciente importancia de los conglomerados e instituciones *cross-border* impone nuevos retos al sistema de regulación.

Tampoco es una práctica generalizada entre los países de la región el ajuste del cociente de capitalización por riesgos de mercado. Esto último es particularmente importante si se toma en cuenta que la mayoría de los países latinoamericanos están expuestos a cambios frecuentes en sus tasas de interés y tipos de cambio, en un entorno de limitado desarrollo de instrumentos derivados y de *hedging*. La reciente crisis financiera ocurrida en Brasil es ilustrativa, ya que representa un caso en el que la estructura de la cartera de crédito al sector privado y de la deuda del sector público determinó una elevada vulnerabilidad frente a realineamientos en el tipo de cambio real y cambios en las tasas de interés reales.

Con respecto a esto último, existe creciente evidencia que muestra que las economías con elevada dolarización son financieramente más frágiles en la presencia de choques externos⁴⁰. Aún cuando puedan existir regulaciones prudenciales orientadas a reducir la magnitud de los descalces de moneda presentes en economías con elevada dolarización, la depreciación del tipo de cambio real tiene un efecto indirecto adverso sobre la intermediación financiera. El mismo se da mediante el deterioro de la calidad de la cartera crediticia, a raíz de la menor capacidad de pago de deudores que mantienen deudas en dólares pero generan ingresos en moneda local. Ante esto, los países con elevada dolarización han venido estudiando la opción de desdolarizar sus economías con incentivos de mercado⁴¹.

En resumen, el fortalecimiento de los organismos reguladores del sistema financiero requiere evitar la interferencia de otros poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial). Es importante también mejorar la definición y fortalecer las funciones y potestades de control y fiscalización del supervisor hacia los supervisados, así como brindar protección legal, personal e institucional a los supervisores por las acciones realizadas en el cumplimiento de sus labores de supervisión.

³⁹ Cabe destacar que, salvo Filipinas, ningún otro país asiático pondera por riesgo crediticio. Esto resulta interesante si consideramos que la crisis financiera que ocurrió en Tailandia y Corea en 1997 se atribuyó en gran medida a la elevada morosidad bancaria que prevalecía en dichos países y a la baja capitalización que existía para afrontar dicha contingencia (Hamann *et al* 2003).

⁴⁰ Krugman (1999) argumenta que, bajo condiciones de elevada dolarización de pasivos en el sector corporativo, bruscas salidas de capitales que ocasionan una depreciación real conducen a una caída en la inversión de empresas que ven restringido su acceso al crédito, la inversión que realizan y sus posibilidades de crecimiento, como consecuencia del deterioro en sus hojas de balance.

⁴¹ Levy-Yeyati (2003) sugiere utilizar una combinación de incentivos, como el desarrollo de mercados locales e instrumentos en moneda nacional, dándole al Estado un rol activo como *market maker*; instrumentos indexados como los utilizados en Chile o Israel; medidas de coerción, como la modificación de la regulación prudencial que castigue la tenencia de instrumentos financieros (activos y pasivos) en moneda extranjera; y la reducción de los descalces financieros.

Si bien la forma que adopte la regulación y supervisión depende del tamaño del mercado, de la disponibilidad de recursos financieros y humanos especializados, y de cómo esté organizado el mercado financiero, se recomienda una adecuada coordinación de nivel superior, homogeneidad de normas prudenciales y de requisitos de información, así como el establecimiento de una supervisión consolidada.

Adicionalmente, las atribuciones de los supervisores deben modernizarse y adecuarse a los nuevos desarrollos del mercado de capitales para permitir una eficaz aplicación de una normativa que, siendo formalmente adecuada, en muchas ocasiones no ha contribuido a prevenir ni a solucionar problemas, y ha fallado al intentar minimizar la ocurrencia de fraudes en el sector financiero. A este respecto, se recomienda reducir la vulnerabilidad jurídica a la que están expuestas las autoridades regulatorias de ciertas jurisdicciones.

Registros de crédito y vigilancia privada

Tanto los bancos como los clientes, ya sean depositantes o prestamistas, encuentran que es preferible buscar instituciones que mitiguen los efectos de la asimetría de información. Jappelli y Pagano (2000) ilustran los beneficios que el compartir información de potenciales prestatarios tiene sobre la intermediación financiera. Los autores muestran que los registros de crédito permiten un mejor conocimiento de la capacidad de pago de potenciales prestatarios, y reducen las rentas que un banco extrae de sus clientes por concepto de información incompleta, actuando como un instrumento de disciplina para los prestatarios al reducir los incentivos para incurrir en sobreendeudamiento simultáneo con varios bancos.

Empíricamente, Galindo y Miller (2000) estudian los beneficios de los registros de crédito y su efecto sobre los mercados de crédito, y encuentran una correlación significativa entre la profundización financiera y el número de años que los registros de crédito han estado operando en cada país. A partir de una comparación internacional, el BID (2001b) encuentra que las agencias de crédito en América Latina cumplen adecuadamente sus funciones, aun cuando

persisten ciertos problemas de calidad de la información. Como se aprecia en el Cuadro 5.3 (ver pág. siguiente), la mayoría de los países latinoamericanos tiene registros públicos de crédito, salvo Colombia, Guatemala, México y Panamá, donde dicha actividad es desempeñada por registros privados.

La cobertura de los registros públicos de crédito en la región, medida por el número de deudores cubiertos por cada mil habitantes, se compara favorablemente con otras regiones del mundo, incluso presenta una mayor cobertura que la que existe en los países industrializados y las economías asiáticas. Esto se atribuye al hecho de que los registros privados de crédito han desplazado a los públicos en los países más avanzados. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos, salvo los centroamericanos y Venezuela, tiene registros privados de crédito, la cobertura es mucho menor que en otras regiones.

Con respecto a las reglas que determinan el adecuado funcionamiento de los registros de crédito, la cuarta columna del Cuadro 5.3 muestra un índice de 1 a 100, donde un mayor número denota que los registros de crédito cuentan con un mayor diseño para apoyar las transacciones crediticias⁴². Se observa que el promedio latinoamericano (50) se ubica por debajo del de países miembros de la OECD (58) y del promedio asiático (63), aunque por encima que otras regiones en desarrollo como Europa Oriental, el Sur de Asia y el Medio Oriente. Como lo señala el BID (2001b), la evaluación relativamente favorable de los registros de crédito en los países de la región se atribuye a una serie de factores como la ausencia de leyes que restrinjan notablemente el intercambio de información de crédito dentro del sector financiero, la inversión extranjera directa en registros de crédito en los principales mercados latinoamericanos, y la utilización de registros de crédito en el sector minorista y las cámaras de comercio regionales.

Ante este diagnóstico, es necesario mejorar la calidad de los registros de crédito. En materia de recolección, los registros de crédito deberán listar tanto a empresas como a individuos, compartir información con otros registros y contener reglas que obliguen a los prestamistas a consultar el registro antes

⁴² Dicho índice, a su vez, se compone de cuatro subíndices que recogen aspectos de recolección de información, distribución, acceso a la información y calidad de la misma.

Cuadro 5.3 Registros públicos de crédito en América Latina

	¿Existen Registros Públicos de Crédito (RPC)?	Año de operaciones	Cobertura RPC (deudores/1.000 hab)	Índice RPC	¿Existen bureaus privados de crédito?	Cobertura bureaus privados (deudores/1.000 hab)
América Latina			53,2	50		196,6
Argentina	si	1991	149	61	si	475
Bolivia	si	1988	55	58	si	134
Brasil	si	1997	44	50	si	439
Chile	si	1977	209	45	si	227
Colombia	no				si	187
Costa Rica	si	1996	7	44	si	55
Rep. Dominicana	si	1994	n.d.	42	si	423
Ecuador	si	1997	82	55	no	
El Salvador	si	1996	130	50	si	128
Guatemala	no				si	35
Haití	si	1980	1	59	no	
Honduras	si	1998	45	42	no	
México	no				si	382
Nicaragua	si	1994	50	45	no	
Panamá	no				si	302
Paraguay	si	1995	n.d.	n.d.	si	n.d.
Perú	si	1983	92	54	si	185
Uruguay	si	1982	49	57	si	479
Venezuela	si	1975	97	46	no	
Este de Asia			12,9	63		107,8
OECD			43,2	58		443,5

Fuente: *Doing Business Database*, Banco Mundial (2003e)

de otorgar un crédito. La distribución, deberá hacerse con una perspectiva histórica y desagregada, y se deberá diseminar tanto aspectos positivos como negativos. La información que recojan los registros de crédito deberá ser asequible no sólo al regulador sino también a entidades no registradas, sin requerirse la autorización de los prestatarios. Preferiblemente, el acceso a la información deberá ser electrónico y estar disponible en un día, como en el caso de los registros de crédito de los países más desarrollados. Por último, con la finalidad de salvaguardar la calidad de la información, deberán existir penalidades por reportes incorrectos, escrutinio por parte de consumidores y prestatarios, y la información deberá estar sujeta a chequeos estadísticos y computarizados.

La transparencia de la información y el escrutinio del público son factores clave que determinan la

efectividad de la intermediación financiera y reducen la incidencia de crisis financieras. A diferencia de los países industrializados y las economías asiáticas, no todos los países latinoamericanos estipulan que los balances de los bancos sean compartidos con el público. Con respecto a los procesos internos de los bancos, a diferencia de países como Corea, Filipinas y Singapur, casi ningún país latinoamericano está obligado a informar al público sobre su gestión de riesgo (salvo Argentina y Bolivia).

Un área en la que los países de la región tienen mayores niveles de control que en otras regiones del mundo es la relacionada con el requerimiento legal de contar con una calificación crediticia de los bancos. Por último, con respecto al grado de escrutinio del público que se logra mediante la calificación de riesgo de un banco por parte de una agencia internacional, mientras que los diez primeros

bancos de los países industrializados deben tener dicha calificación, el porcentaje de los principales bancos que la tienen es mucho menor en América Latina, con la excepción de Argentina y Brasil.

En consecuencia, se debe promover la adopción de normas que obliguen a adoptar prácticas de auditoría internacional y normas de divulgación que estimulen la vigilancia privada. Según Barth *et al* (2002), regulaciones que estimulen la vigilancia del sector privado son cruciales para la salud del sistema financiero. Éstas incluyen normas y regulaciones relacionadas con la transparencia de las actividades bancarias, la divulgación de información y la rendición de cuentas de los directivos bancarios. Si bien varios países de la región han avanzado en esta materia, aún resta una importante agenda pendiente.

Banca de desarrollo

A pesar de las privatizaciones efectuadas durante la década pasada, la participación pública en el sector bancario es comparativamente elevada en América Latina. La banca pública latinoamericana representa 20% de los activos totales de la banca (el caso de Brasil es notorio, con un 50%) y 15% de los depósitos. En contraste, la propiedad pública de los activos bancarios en los países desarrollados se acerca a 8%. Históricamente, la intervención gubernamental a través de la oferta de crédito dirigida hacia ciertos sectores o agentes se ha justificado debido a las dificultades para acceder al mismo, lo cual revela una imperfección del mercado. No obstante, el principal problema está en identificar si los bancos públicos juegan un rol positivo sobre el desarrollo económico. Según quienes proponen un papel más activo para el Estado en la provisión de recursos financieros, éste debe darse durante los estadios iniciales de desarrollo de un país, ya que esta mayor participación mitiga el efecto negativo que puede tener la pobre calidad institucional que caracteriza a los países en vías de desarrollo⁴³.

Sin embargo, la banca pública de primer piso no ha sido siempre exitosa en su tarea de intermediar recursos de manera eficiente y sostenible en el tiempo. Experiencias infructuosas de crédito dirigido han resultado en crisis fiscales e inestabilidad

macroeconómica. Esto es corroborado por evidencia que indica que los bancos públicos son perjudiciales para la profundización financiera (Shleifer y Vishny, 1994). Estudios como el de La Porta *et al* (2000) revelan que los países con mayores niveles de propiedad estatal de los bancos muestran tasas más lentas de desarrollo financiero y crecimiento económico. Así mismo, según Levy-Yeyati *et al* (2004), los bancos públicos de desarrollo en América Latina tienden a tener menor rentabilidad, con respecto a la de los bancos privados. Sin embargo, los autores encuentran que, si bien existe evidencia de que el predominio de la propiedad estatal en el sector bancario conspira en contra del desarrollo último de este sector, dicha correlación negativa parece ser más débil que la indicada en la literatura en esta materia.

Buscando extraer lecciones de las crisis financieras recientes, Carstens *et al* (2004) señalan que la tentación del gobierno a usar los bancos públicos para solventar los problemas presupuestarios temporales del Estado ha llevado a que la concentración de los problemas en el sistema financiero se dé en los bancos del sector público. En este sentido, es importante desarrollar opciones de política y formular principios para guiar la supervisión y gobernabilidad de estas instituciones. En éstos, se incluye el establecimiento, preferiblemente por ley, de objetivos de política y parámetros de operación bien definidos; la provisión de los medios para alcanzar estos objetivos; el blindaje de la institución financiera de las presiones políticas; y el establecimiento de un régimen estricto de supervisión prudencial y regulación.

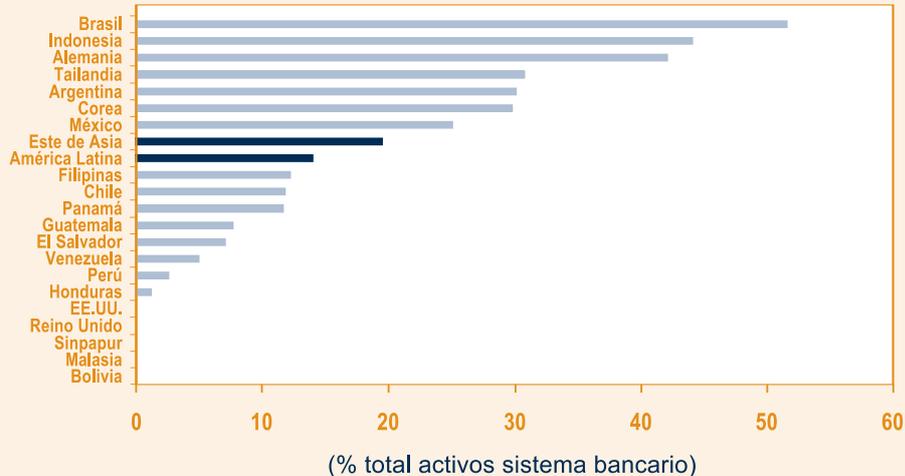
Específicamente, los bancos de desarrollo se definen como instituciones que ofrecen financiamiento de capital a largo plazo para proyectos que son propensos a generar externalidades positivas, pero que por diversas causas no son financiados por prestamistas privados⁴⁴. América Latina posee un gran número de instituciones que se definen a sí mismas como bancos de desarrollo. Según la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE), existen 75 bancos de primer piso, 21 de segundo piso y el resto son de tipo mixto. La mayoría de estos bancos de

⁴³ Stiglitz (1994).

⁴⁴ Esta sección está basada en parte en Levy-Yeyati *et al* (2004).

Cuadro 5.4 Transparencia y monitoreo del público

	¿Los resultados fuera de balance son compartidos con el público?	¿Están obligados los bancos a informar al público sobre la gestión de riesgo?	¿Legalmente, se requiere calificación crediticia de los bancos?	Porcentaje de los 10 bancos más grandes que requieren tener calificación de riesgo internacional
Argentina	no	si	si	100
Bolivia	si	si	no	20
Brasil	si	no	no	100
Chile	si	no	si	50
El Salvador	si	no	si	90
Guatemala	no	no	no	0
Honduras	si	no	si	n.d.
México	no	no	n.d.	n.d.
Panamá	si	no	no	n.d.
Perú	si	no	si	50
Venezuela	no	no	no	40
Corea	si	si	no	100
Filipinas	si	si	no	60
Indonesia	si	no	no	100
Malasia	si	no	no	100
Singapur	si	si	no	n.d.
Tailandia	si	no	no	90
Alemania	si	no	no	100
EE.UU	si	no	no	100
Reino Unido	si	parcial	no	100

Fuente: Barth, *et al* (2001)Gráfico 5.6
Banca públicaFuente: Barth *et al* (2001)

desarrollo son propiedad del Estado, o tienen un sistema de propiedad mixta. Una encuesta reciente de ALIDE indica que más del 20% del crédito total colocado por las instituciones que lo componen va dirigido hacia la agricultura y 80% del crédito colocado por la banca de segundo piso es de mediano o largo plazo. La misma encuesta muestra que 50% de las instituciones colocan más del 80% de su crédito en la pequeña y mediana empresa.

Bajo un esquema de banca de segundo piso, el Estado puede proveer de recursos a la banca privada para que ésta los intermedie a un grupo o sector pre-identificado. La reducción de costos derivada del fondeo es un incentivo para que la banca privada participe. Este esquema debe ir acompañado de un reglamento operativo en el que se expliciten claramente las condiciones de los créditos, así como los criterios de calificación de los beneficiarios. Así mismo, el criterio de asignación deberá incorporar elementos de competencia, de premios y castigos, tal como lo sugiere la experiencia del Sudeste Asiático (Noland y Pack, 2002).

Aun cuando el esquema de banca de segundo piso incrementa la oferta de crédito, lo cual de alguna manera podría influir hacia menores tasas de interés, no soluciona el problema de la capacidad de pago que afecta particularmente a ciertos sectores. Vale destacar que es importante que la tasa de interés no se fije artificialmente, sino sobre la base del costo de los recursos, ya que en muchas ocasiones el incentivo a reducir las tasas surge del hecho de que los beneficiarios son aparentemente personas de bajos recursos. Según Oliva (2003), el hecho de tratar de corregir una distorsión (falta de acceso a crédito) con otra distorsión (tasa de interés artificialmente baja) no ha brindado buenos resultados en los países de la región que adoptaron dicha práctica.

Aunque el financiamiento de segundo piso puede ser útil para canalizar recursos hacia usos productivos, la efectividad de este instrumento depende de si el problema de acceso al financiamiento se atribuye a problemas de oferta o demanda. En el primer caso, la banca de segundo piso podría resultar en una opción interesante. En el segundo, sería reco-

mendable que los recursos públicos sean destinados a mejorar el marco regulatorio y atender las fallas de mercado existentes.

Según Levy-Yeyati *et al* (2004), el éxito de los bancos estatales dependerá de la naturaleza del objetivo y de la misión del banco, de una clara contabilidad del componente de subsidios, de la constante evaluación de su misión y de la estructura de gobernabilidad del banco. Con respecto a esto último, sería recomendable que los administradores de bancos estatales cuenten con independencia operativa e inmunidad a presiones políticas. Los autores concluyen que, mientras los bancos del sector público con un mandato general pueden lograr mayores economías de escala y mejor alcance que los bancos con un mandato más estrecho, las instituciones del sector público con objetivos bien definidos son menos propensas a verse afectadas por desvíos de su misión o por conflictos entre objetivos. Tener un objetivo bien definido, además, puede prevenir que los administradores de los bancos públicos traten de alternar entre cumplir su mandato social o maximizar beneficios.

Desarrollo del mercado de capitales

Una característica común de la mayoría de economías latinoamericanas es el limitado rol que juegan los mercados de capitales como promotores de desarrollo empresarial y económico⁴⁵. En términos generales, puede afirmarse que estos mercados muestran un bajo nivel de desarrollo y no constituyen una alternativa de financiamiento empresarial ampliamente disponible. Sin perjuicio de lo anterior, la región ha asistido al desarrollo de inversionistas institucionales como los fondos de pensiones privados, las compañías de seguros y los fondos de inversión. En muchos casos, este desarrollo ha respondido a la estabilización monetaria y financiera, a la apertura comercial y de flujos de capitales, y a la implementación de reformas estructurales, en particular, la transformación de los sistemas de seguridad social en regímenes de capitalización individual. Los nuevos fondos privados de pensiones, al poseer pasivos de largo plazo, han contribuido en forma significativa a generar una creciente demanda doméstica

⁴⁵ Cabe mencionar, no obstante, que los países que han desarrollado sistemas de pensiones privados eficientes, han podido desarrollar un mercado de capitales bastante profundo en la medida que han permitido que una proporción creciente de los fondos de pensiones vayan al mercado de capitales. Es cierto que son pocos los que han llegado a esa etapa, siendo Chile el caso más claro. Presentamos una discusión detallada más adelante.

por activos con estructuras de vencimiento de largo plazo, lo que ha creado en muchos casos fuentes de financiamiento antes inexistentes. Sin embargo, en la mayoría de los países el mercado de acciones ha permanecido estancado, y el mercado de bonos corporativos no tiene una presencia significativa (aun cuando los bonos públicos muestran un mayor desarrollo relativo).

Con el propósito de identificar elementos que contribuyan a un mayor desarrollo de los mercados de capitales latinoamericanos y, en consecuencia, a un acceso más amplio al financiamiento por parte de empresas medianas y pequeñas, en las siguientes subsecciones se recomiendan medidas que profundicen los mercados de valores, los sistemas de pensiones, los mercados hipotecarios y la industria de capital de riesgo, de modo que contribuyan a hacerlos fuentes importantes de recursos de largo plazo para el sector privado.

Fondos de pensiones

Probablemente, uno de los signos distintivos del progreso en los mercados de capitales latinoamericanos en la década de los noventa haya sido la puesta en marcha de reformas en el sistema de pensiones. Diversos países de la región instauraron

sistemas de capitalización individual, que reemplazaron o coexisten con los regímenes de reparto simple. Es posible identificar un conjunto de beneficios que trascienden al terreno de la seguridad social. Entre los principales aportes de la creación de administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP), se observan progresos parciales en la solución a la potencial o virtual insostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones públicos y mejoras en la regulación del sistema financiero. Así mismo, se ha observado la conformación de una clase doméstica de inversionistas institucionales, tanto más importante en países con alta dependencia del capital extranjero.

Se proyecta que estos fondos continuarán alimentando mayores niveles de actividad de inversionistas institucionales⁴⁶. A pesar de estos beneficios, no todos los países de la región han reformado sus sistemas de pensiones. Tal como fue discutido anteriormente, una de las razones puede estar en el alto impacto fiscal que se enfrenta inicialmente. Ante esto, es necesario que los países saneen sus cuentas públicas antes de poner en marcha una reforma, de modo de crear el espacio fiscal que permita absorber el costo de la reforma sin comprometer su flujo de caja y sostenibilidad futura.

Recuadro 5.7 Chile: reforma de pensiones y mercados de capitales

A más de veinte años de su ejecución, la reforma de pensiones en Chile, pionera en América Latina, permite identificar diversos beneficios. Corbo y Schmidt-Hebbel (2003) evalúan el impacto de esta reforma no sólo en relación con el desarrollo de los mercados de capitales, sino además sobre un conjunto de variables macroeconómicas.

Por un lado, la reforma de pensiones permitió alcanzar mayores niveles de desarrollo de los mercados financieros, dado el incremento en las inversiones realizadas en el plano doméstico y la necesidad de protegerlas. Ello generó incentivos para mejorar la regulación y dotar de mayor transparencia a los mercados (a través, por ejemplo, del surgimiento de sistemas de clasificación de riesgo en el país), así como para el desarrollo del sistema de custodia de valores. Adicionalmente, la reforma creó la necesidad de avanzar en el uso de tecnologías de información con el objetivo de lograr una mayor eficiencia y menores costos transaccionales y operativos. El desarrollo de

nuevos mercados e instrumentos financieros fue necesario para atender crecientes demandas de los inversionistas, de forma de conservar y rentabilizar sus fondos. Por ejemplo, bonos corporativos, títulos de mercado inmobiliario y deuda hipotecaria, con efectos secundarios positivos sobre las industrias de seguros (especialmente, de vida) y de vivienda.

Por otro lado, los autores evalúan el impacto de la reforma de pensiones en Chile sobre diversos indicadores macroeconómicos. Aun cuando la cuantificación de tales contribuciones es compleja en vista de la multiplicidad de factores, además de la reforma pensionaria, que explican la evolución macroeconómica chilena de las últimas dos décadas, Corbo y Schmidt-Hebbel identifican efectos positivos sobre el ahorro y la inversión domésticos, el mercado y la productividad laboral, así como sobre la productividad total de los factores y el crecimiento económico.

⁴⁶ Como referencia, Kuczynski (2003) actualiza una proyección de Salomon Smith Barney en la que se estima que el total de activos administrados por fondos de pensiones en ocho países de América Latina subirá de 19,8% del PIB en 1999 a 37,7% en el 2015.

Más aun, las necesidades adicionales de financiamiento fiscal, que surgen de la transición de regímenes públicos a los privados, se han atendido mediante la colocación de bonos públicos en los fondos privados de pensiones⁴⁷. En cierta medida, es posible asociar el surgimiento de estos regímenes privados con un alza en los niveles de deuda pública interna (como fue discutido en la segunda sección de este capítulo). Ello, no sólo por la emisión de los bonos que se deriva de la transición, sino porque esta nueva clase de inversionistas institucionales se convierte en un segmento en cierta forma cautivo de los mercados locales. Así, mientras subsistan límites bajos a la inversión en títulos extranjeros y mercados locales poco profundos, la existencia de fuentes de vulnerabilidad fiscal en varios de los países latinoamericanos magnifica el riesgo al que se exponen los pensionistas (aún cuando sus cuentas sean manejadas de manera individual). Ello, por cierto, no desvirtúa los beneficios de estas reformas ni de las decisiones gubernamentales de fomentar un mayor desarrollo de los mercados locales de deuda pública, dados beneficios como la creación de curvas de rendimiento, mayor liquidez y otros.

En línea con lo comentado arriba, destaca el alto porcentaje de los fondos de pensiones que se desti-

nan a la deuda gubernamental. El hecho de que dicho porcentaje haya ido en aumento en los últimos años es una fuente de preocupación, al igual que el hecho de que la proporción orientada a la adquisición de títulos de instituciones no financieras (acciones y fondos mutuos y de inversión) se mantenga sólo entre 15% y 20% en los años reseñados. Esta realidad pone sobre el tapete la interrogante de si la evolución de los fondos privados de pensiones, por cierto positiva, juega un rol protagónico en la ampliación del financiamiento disponible a pequeñas y medianas empresas. Más allá de que, por concepción, las pensiones no deben exponerse solo a altos niveles de riesgo, es posible generar espacios para una mejor concatenación. Particularmente, mediante la creación de esquemas de multi-fondos de pensiones, cuyo nivel de riesgo varíe en función del plazo que separa al contribuyente de la jubilación. Mientras mayor el plazo, es plausible la inversión en títulos más riesgosos.

En este sentido, se recomienda completar las reformas de pensiones hacia sistemas de capitalización individual, de administración privada y sin posibilidad de retorno a un régimen de reparto simple. Ello, en tanto los regímenes privados contribuyen al crecimiento de una clase doméstica de inversionistas

Cuadro 5.5 Regímenes de capitalización individual. Composición de los fondos administrados

(junio 2003; porcentajes muestran proporción respecto a total del fondo administrado en cada país)

País	Total (millones de US\$)	Deuda Gobierno	Instituciones Financieras	Instituciones No-Financieras	Acciones	Fondos Mutuos/de Inversión	Emisores Extranjeros	Otros
Argentina	15.607	75,9%	3,5%	1,3%	8,2%	1,6%	8,3%	1,1%
Bolivia	1.261	68,1%	10,3%	19,0%	0,0%	0,0%	1,2%	1,4%
Chile	39.672	29,1%	30,4%	7,2%	10,9%	2,4%	19,9%	0,2%
Costa Rica	218	89,5%	5,1%	4,7%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%
El Salvador	1.309	84,0%	12,0%	3,6%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
México	34.963	85,4%	3,4%	11,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Perú	4.541	13,0%	33,2%	13,1%	31,2%	0,8%	7,2%	1,6%
Uruguay	1.149	57,2%	37,1%	3,4%	0,0%	0,0%	0,0%	2,3%
Total Jun 2003	98.720	57,4%	16,2%	8,0%	7,1%	1,3%	9,7%	0,4%
Total Dic 2002	86.341	56,3%	17,7%	9,4%	6,6%	1,3%	8,2%	0,5%
Total Dic 2001	89.595	59,4%	18,3%	6,0%	7,6%	1,8%	5,8%	1,1%
Total Dic 2000	78.735	53,4%	22,5%	4,5%	9,6%	3,3%	6,4%	0,4%
Total Dic 1999	66.685	49,6%	23,2%	3,5%	12,9%	2,9%	7,0%	0,8%

Fuente: Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones (AIOS).

⁴⁷ Véase Schimdt-Hebbel (2001) para una reseña de varias de las reformas de los noventa y de los déficit de transición.

institucionales con demanda por instrumentos de largo plazo, reducen la carga fiscal a largo plazo a pesar de los altos costos fiscales de transición y recortan el espacio para aplicación de políticas fiscales insostenibles. Como fue recomendado anteriormente, se debe promover la sostenibilidad de las cuentas fiscales, la misma que mitiga el riesgo al que se exponen los fondos privados de pensiones cautivos de sistemas locales dados los bajos límites aplicables a inversiones en títulos extranjeros.

En línea con lo anterior, sería deseable evaluar las posibilidades de aumentar gradualmente la inversión de las AFP en títulos extranjeros, con doble propósito. Primero, que se desmonte el estímulo artificial que existe en la actualidad dentro de los mercados bursátiles. Segundo, que se mitigue el riesgo de *crowding out*, lo que constituye un aliciente adicional a la disciplina fiscal. De otro lado, se recomienda exigir que los bonos del sector público que adquieran los fondos de pensiones tengan igual o mejor calificación que el de menor calificación de entre los demás instrumentos elegibles, así como establecer un límite máximo a la exposición los fondos de pensiones a los bonos públicos.

Mercado de valores

El desarrollo alcanzado en las plazas bursátiles de América Latina dista del registrado en otras regiones del mundo. Una de las causas (o, incluso, consecuencias) es el bajo monto de acciones emitidas. Uno de los principales factores limitantes al crecimiento de emisiones primarias es su costo. A manera de ilustración, considérese los costos estimados para la emisión de títulos en el Perú, aun cuando la siguiente estructura de costos no sea necesariamente representativa de la región. Tomando en cuenta niveles de patrimonio neto, Torres (2002) estima que 55% de las empresas peruanas pequeñas y medianas podrían emitir sólo hasta por US\$ 1 millón. Dados estos costos, es natural que las emisiones se concentren casi exclusivamente en empresas corporativas. Incluso éstas registran un nivel relativamente bajo de actividad en general.

Claessens *et al* (2003) aportan una interesante revisión bibliográfica acerca de los factores que explican el crecimiento de los mercados de valores, la capitalización bursátil y la emisión primaria. Entre otros, destacan la contribución de un buen sistema legal que proteja los derechos de los inversionistas (con énfasis en los minoritarios), la masa crítica de inversionistas institucionales, los procesos de privatizaciones (en tanto conducen a una reducción en el riesgo político), el marco contable, el nivel de apertura al capital extranjero, el grado de libertad de los países, el tamaño de las economías, la disponibilidad de tecnologías y el nivel de costos transaccionales.

Además de los beneficios sobre los mercados domésticos, dichos autores plantean que la mejora en tales fundamentos induce a un mayor número de empresas a emitir en mercados internacionales. Cabe mencionar, sin embargo, que esta creciente decisión de migrar no se contradice con la mejora en los fundamentos locales. Atractivos como el acceso a una base de inversionistas más amplia, plazos más largos, mayor cobertura transaccional diaria (al ganar presencia en continentes de distintos husos horarios), creciente visibilidad internacional y menor dependencia del control empresarial familiar han venido generando mayor concentración de actividad bursátil en un menor número de plazas⁴⁸.

En este contexto, al explorar el nuevo rol que surge para países pequeños, Claessens *et al* (2003) concluyen que éstos deben promover el desarrollo de los fundamentos mencionados para facilitar el acceso de empresas locales a emisiones internacionales. Así mismo, deben buscar alianzas entre los centros bursátiles domésticos y los internacionales. Aun así, los mercados locales no pierden importancia en vista de la realidad empresarial latinoamericana, ya que existe un conjunto importante de empresas medianas y pequeñas que, por razones de escala, no accederá a centros internacionales. Tal parece haber sido el caso de las empresas de países de ingresos medio y bajo. Naturalmente, estas empresas se beneficiarán de las mejoras alcanzadas en los mercados locales.

⁴⁸ Esta tendencia no es nueva. Claessens *et al* (2003) refieren que, a principios del siglo XX, operaban más de 200 bolsas de valores en los EE.UU. En la actualidad, operan alrededor de media docena.

Así, para incrementar la profundidad del mercado de capitales, se recomienda promover programas de difusión sobre el mercado de capitales y su funcionamiento, así como alianzas entre centros bursátiles pequeños y plazas de carácter internacional. Ello alimenta la presencia de inversionistas institucionales internacionales en plazas locales e incrementa el acceso de emisores latinoamericanos a mercados de mayor escala.

Es deseable también fomentar el ingreso de nuevos participantes en mercados de renta variable y fija, tanto a través de una reducción de los costos asociados a emisiones primarias, como por la generación de mayor demanda. En línea con lo anterior, es necesario reducir el costo y simplificar los procesos de emisiones primarias, mediante una mejor asignación de responsabilidades entre los diversos actores involucrados (emisores, estructuradores, colocadores, auditores, entre otros). Conforme se promueva mayor actividad emisora, la competencia del mercado debiera conducir a menores costos.

Por último, se recomienda promover el desarrollo de fondos mutuos, en la medida en que algunas de las reformas en los sistemas de pensiones aún están a medio camino, y en vista de que existe una cantidad importante de países en América Latina que ni siquiera las han implementado. El desarrollo de los fondos mutuos alcanzó importantes niveles en la década de los noventa. Fernando *et al* (2003) trabajan una muestra de 40 países y observan que el cociente de fondos administrados sobre PIB se duplicó (de 8% a 16%) en el período 1992-98. En términos generales, los autores identifican la importancia de un mayor desarrollo de los mercados de capitales sobre el crecimiento de los fondos mutuos, específicamente en lo relacionado con la integridad, liquidez y eficiencia de los mercados. Entre otros, resaltan el valor de regulaciones adecuadas, así como de prácticas contables y de auditoría conducentes a mayores niveles de transparencia; además, los beneficios colaterales en términos de mayor amplitud y transparencia en procesos de información, mayor estabilidad en los sistemas financieros, entre otros.

Mercados de deuda hipotecaria

La mayoría de los empresarios en los países latinoamericanos sufre de plazos inadecuados para el financiamiento de sus proyectos. Esto se debe al hecho de que existe un desarrollo limitado de los instrumentos de financiación de mediano y largo plazo, indispensables para cierto tipo de inversión. El descalce de plazos no es fácil de superar cuando no se han desarrollado los instrumentos apropiados. En parte, ello se debe a que no existe un mercado desarrollado de deuda pública interna de distintos plazos que sirva de referencia para emisiones privadas. Además, a que no se han desarrollado mercados secundarios que respalden la emisión de valores de largo plazo con garantías hipotecarias.

La creación de mercados secundarios de deuda hipotecaria ha probado ser un factor fundamental en la ampliación de los plazos del financiamiento. Partiendo de la literatura que explora la existencia de una “trampa de pobreza”, Galal y Razzaz (2001) destacan la importancia del crecimiento de los mercados inmobiliarios, y su contribución al bienestar social y al desarrollo económico⁴⁹. Éstos y otros autores, como De Soto (2000), resaltan la contribución a la productividad (del agro, por ejemplo) proveniente de un acceso más amplio a la propiedad formal.

Explorando factores que inhibieron una disponibilidad amplia de financiamiento hipotecario en las llamadas economías de transición (en países de la ex URSS), Jaffee y Renaud (1996) plantean que el obstáculo principal es la falta de oferta de préstamos, específicamente por parte de los bancos comerciales. Ello, en vista de la existencia de distintos tipos de riesgo –crediticio, de tasas de interés y de liquidez–, en países que adolecían de sistemas o procedimientos efectivos de titulación de tierras, derechos de propiedad y ejecución de garantías, así como de mercados con valorizaciones inmobiliarias fidedignas y con condiciones mínimas de estabilidad monetaria.

En vista de dicha situación, los autores resaltan principalmente dos beneficios de los mercados secundarios de deuda hipotecaria. Primero, la posibilidad

⁴⁹ La “trampa de pobreza” se refiere al círculo vicioso del que no pueden salir quienes no generan recursos suficientes para ser considerados sujetos de crédito y, en consecuencia, no pueden financiar la adquisición de activos (inmobiliarios, por ejemplo), que les permitan salir de la pobreza. Ver Galal y Razzaz (2001).

que los *originadores* (o bancos comerciales) se desprenden de riesgos que no desean mantener, mediante la venta de títulos de deuda hipotecaria. Segundo, la mayor eficiencia proveniente de la estandarización de prácticas de evaluación crediticia y de manejo de garantías. Más específicamente, la *intermediación* hipotecaria en el mercado secundario permite un menor descalce de plazos y tasas de interés, así como menor asimetría de información⁵⁰.

Estos beneficios son igualmente aplicables a los mercados de capitales de América Latina, región que, en términos generales, presenta importantes índices de informalidad y un bajo grado de desarrollo en los mercados hipotecarios. Tomando como punto de partida experiencias de fondos como la Asociación Federal Nacional Hipotecaria (FNMA o *Fannie Mae*, de los EE.UU.), que emiten deuda pública para financiar la adquisición de deuda hipotecaria, se crea un espacio para el fomento gubernamental de estos mercados en la región. No obstante, éste no es el único camino y no está exento de riesgos, como lo prueba el propio debate sobre la solvencia de estas instituciones en EE.UU. Una alternativa más simple puede ser el desarrollo del mercado de letras hipotecarias como las usadas en Chile desde mediados de los setenta, y que han permitido captar un porcentaje elevado del ahorro de largo plazo del sistema provisional, a pesar de ser emitidas por los bancos. En resumen, el desarrollo de estos esquemas afectaría positivamente la oferta de recursos de largo plazo que financian proyectos de inversión de larga maduración que los países de la región necesitan.

Financiamiento a la innovación y capital de riesgo

Cuando un proyecto tiene resultados claramente previsibles, existen plazos compatibles con la maduración de los productos o beneficios del proyecto, y los beneficios son apropiables en magnitud suficiente para cubrir los costos que implica su materialización, el sistema financiero nacional debiera proveer los recursos que se requieran para la puesta en marcha del proyecto. Sin embargo, la mayoría de los proyectos de innovación, sea de procesos o

tecnológicos, no cumplen estos requisitos, por lo que no son proyectos bancables⁵¹.

Un caso importante a resaltar es que una proporción significativa del desarrollo tecnológico actual es generada por empresas pequeñas y emergentes (*start-ups*). El problema de estas empresas es que cuentan con muy poco capital inicial. En los países desarrollados, el financiamiento puede darse a través de incentivos a la innovación, como subsidios públicos, apoyo por la reducción o postergación de impuestos, inversión de capital de riesgo y crédito bancario. Cuál de estas fuentes de recursos se emplea depende de las particularidades del proyecto, como el nivel de riesgo, el plazo de maduración específico de la actividad financiada, el interés público y la generación de externalidades.

En América Latina, son muy escasas las fuentes de financiamiento para los proyectos de innovación. Los fondos de desarrollo tecnológico son incipientes, y hay muy pocas empresas especializadas de capital de riesgo que invierten en el desarrollo de tecnologías. Así mismo, los plazos de los créditos y las exigencias de garantías del sistema financiero impiden financiar este tipo de proyectos. Las entidades financieras usualmente no tienen interés ni capacidad de evaluar el potencial comercial y social de una nueva idea tecnológica, ni las posibilidades técnicas de los proponentes de explotarlo.

Ante esta situación, el subsidio público complementario a los recursos propios de la empresa es el instrumento más adecuado. Cabe destacar, no obstante, que un proyecto de bajo riesgo y período razonable de maduración de resultados, cuyos productos pueden ser plenamente apropiados por la empresa, no requiere de subsidios sino de crédito. Si el mercado financiero es demasiado imperfecto para suministrarlo, existe una falla de mercado, y el Estado deberá corregir la situación, incluso mediante el establecimiento de fondos específicos para el financiamiento de ese tipo de proyectos. Una solución a este problema es la industria de capital de riesgo. Mientras ésta se desarrolle, es importante contemplar alternativas que provean

⁵⁰ Además de estos beneficios más directamente relacionados con los mercados de capitales, los autores destacan otros, como mayor movilidad laboral, actividad en el sector construcción y una asignación eficiente de recursos en el mercado inmobiliario.

⁵¹ Mayorga (1997).

recursos, como formas de crédito de riesgo compartido y el establecimiento de sociedades mixtas de capital de riesgo. La experiencia chilena con la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y la Fundación Chile son casos de éxito en la provisión de recursos públicos a la innovación, complementado el capital privado disponible (ver Recuadro N° 5.8).

En el resto de países de la región, el desarrollo de los fondos de capital de riesgo es relativamente bajo, aun cuando éstos constituyen una fuente de financiamiento atractiva para negocios nuevos que no tienen un acceso amplio al crédito bancario u otras fuentes formales. Tal es el requerimiento de emprendimientos llevados a cabo por empresas en la búsqueda de innovaciones tecnológicas y mejo-

Recuadro 5.8 CORFO y el financiamiento a la innovación

La Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) es un organismo público encargado de promover el desarrollo productivo chileno. CORFO complementa al sector privado a través del fomento al mejoramiento de la gestión, la asociatividad, la innovación, la formación de capital, la prospección y creación de nuevos negocios. En materia de innovación, CORFO financia la actividad conjunta de centros tecnológicos y empresas, en áreas de impacto estratégico e interés público. Además, aporta recursos para que las empresas nacionales innoven en sus productos y procesos, cuenten con equipamiento tecnológico de primera calidad, y adquieran el conocimiento más avanzado del mundo mediante misiones al exterior y la contratación de expertos internacionales. Así mismo, fomenta la creación de nuevas empresas, entregando capital semilla y financiamiento para incubadoras de negocios.

Utilizando como intermediario al sistema financiero chileno, CORFO provee a las empresas créditos de largo plazo para inversiones, capital de trabajo y capital de riesgo, apoya las actividades exportadoras, la inversión en capital humano de los estudiantes de educación superior, y el desarrollo de intermediarios no bancarios en el ámbito del microcrédito. Para aumentar la competitividad del sistema productivo, CORFO contribuye al acceso de las empresas a las fuentes de financiamiento, en condiciones especiales de plazos, costos y garantías. Así, los programas de CORFO ayudan a satisfacer las necesidades de recursos financieros de los agentes productivos.

CORFO otorga capital de riesgo para financiar a empresas con alto potencial de crecimiento, y que aún no tienen presencia en el mercado doméstico de capitales, mediante el otorgamiento de préstamos o aportes de capital a través de Fondos de Inversión. La Corporación entrega los recursos a los Fondos de Inversión para que éstos realicen los aportes de capital o préstamos a empresas, estableciéndose la relación comercial exclusivamente entre dichos Fondos y la empresa beneficiaria. El financiamiento de CORFO al Fondo de Inversión se realiza en unidades de fomento, con plazos acordes a la duración del Fondo (con un máximo de 15 años),

y un esquema de tasa de interés en función de la rentabilidad del Fondo. Los Fondos de Inversión aportan capital en función de distintos criterios para evaluar un potencial negocio y decidir su participación en él. No obstante, por lo general se trata de negocios que ofrecen perspectivas de alta rentabilidad, orientados a un mercado en crecimiento con una demanda potencial importante y con posibilidades de conquistar mercados externos.

Para incentivar la innovación tecnológica, CORFO otorga recursos financieros no reembolsables a una gama de actividades, que van desde el desarrollo de productos y procesos con rápida expresión en el mercado, hasta la investigación pre-competitiva, anterior a la comercialización, que aborda tempranamente los desafíos productivos que el país requiere, con resultados de mediano y largo plazo, y baja apropiabilidad individual. Una nueva área que se ha sumado recientemente al accionar de la institución es el estímulo al emprendimiento de nuevos negocios basados en iniciativas innovadoras. Para ello, ha potenciado la creación de incubadoras de negocios y ha puesto a disposición de los emprendedores recursos de capital semilla que faciliten el despegue de proyectos empresariales con potencial comercial.

En este contexto, CORFO ha creado dos fondos específicos para el fomento a la innovación: el Fondo de Desarrollo a la Innovación (FDI) y el Fondo de Desarrollo Tecnológico (FONTEC). El FDI fomenta iniciativas innovadoras, de cambio tecnológico, emprendimiento y creación de nuevos negocios, en áreas de impacto estratégico del sector productivo. Entre 1995 y 2003, el FDI ha apoyado 402 proyectos por un total cercano a US\$ 95 millones. Por su parte, el FONTEC financia la incorporación de nuevos procesos o el desarrollo de productos innovadores que contribuyan a incrementar la competitividad de las empresas nacionales. Para su implementación, el Fondo estatal comprometió casi \$470 millones, de un costo total que supera los \$1.396,3 millones.

Fuente: CORFO (www.corfo.cl)

ras en los procesos de producción. Figueroa *et al* (2002) identifican una serie de obstáculos al desarrollo de financiamiento de capital de riesgo en Chile. En el caso de limitantes a la oferta de fondos, se aprecia una falta de estímulos para financiar proyectos innovadores sin historial bancario, una participación estatal poco comprometida (que se revela, entre otros aspectos, en una falta de incentivos tributarios), y la falta de instrumentos financieros *ad-hoc*. Entre los factores que inhiben un mayor desarrollo de la demanda, se aprecia una débil vinculación entre empresarios y potenciales inversionistas, alta aversión al riesgo, falta de incentivos para importación de bienes intensivos en tecnología y altos costos de emisiones en mercados de valores. Ante ello, los autores plantean la creación de mecanismos como “instrumentos de fomento, desregulación del mercado, alineamiento de los incentivos de los agentes y la creación de instituciones”.

En un trabajo relacionado, Portugal (2002) plantea algunos métodos para mitigar el riesgo inherente a la industria de capital de riesgo, como por ejemplo la identificación selectiva de aquellas empresas que presenten indicadores de buena gestión corporativa y la composición de carteras diversificadas. En dicho trabajo, que reseña la actuación de incubadoras empresariales y entidades gubernamentales, como el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Empresarial (BNDES) y la Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), Portugal realiza una serie de recomendaciones para ampliar el acceso al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas. Entre otras destacan promocionar la buena gestión corporativa, reducir costos de listado de empresas en bolsas de valores y difundir activamente entre empresarios e inversionistas locales las bondades de este canal de financiamiento.

En líneas similares, Martí (2002) plantea cuatro iniciativas para profundizar el desarrollo de los fondos de capital de riesgo: “(i) existencia de un adecuado tratamiento fiscal de las plusvalías; (ii) actitud de fomento de la capacidad emprendedora, sin olvidar la eliminación de trabas a la creación de empresas; (iii) disponibilidad de un mercado interior de grandes dimensiones; y (iv) acceso a un mercado de valores que acepte títulos de empresas en crecimiento, sin historial de beneficios.”

Viabilidad política y bases para la gobernabilidad democrática

Conocer cuáles son los requisitos en el área de la gobernabilidad democrática necesarios para retomar y avanzar en el proceso de crecimiento de la región latinoamericana, buscando lograr niveles de desarrollo más incluyentes, es una pregunta claramente prioritaria. Una región que enfrenta, a la vez, un descrédito importante de los partidos e instituciones políticas, y que no logra dar solución a problemas acuciantes de empleo, pobreza y exclusión, es una donde la inestabilidad política y el riesgo de gobiernos autoritarios está permanentemente presentes.

Así mismo, los márgenes de acción están limitados por un capital político que se erosiona constantemente por expectativas insatisfechas de la población, especialmente de los grupos más desfavorecidos, presiones por soluciones corto placistas, intereses proselitistas y transacciones complejas con grupos opositores y otros grupos de interés. A esto le sumamos las restricciones fiscales que inhiben a los gobiernos para proveer los bienes públicos que la población les demanda.

En este sentido, la problemática socio-política por la que atraviesa la región podría condicionar el éxito o fracaso de los cambios planteados. El descrédito de la clase política y baja confianza en las instituciones y el Estado; el desencanto con la economía de mercado, coincidente con un reconocimiento parcial de que no existen muchas otras alternativas; y los graves problemas de exclusión, hacen fundamental la necesidad de construir una plataforma que asegure un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Sólo así se podrá avanzar en la agenda de políticas públicas planteada para retomar el proceso de crecimiento y desarrollo económico.

El resto de esta sección está organizado de la siguiente manera. Primero, presentamos un diagnóstico del estado de la gobernabilidad en América Latina. En segundo lugar, se detallan los componentes de la plataforma mencionada, enfocando el análisis en voz, participación y rendición de cuentas, por un lado, y la intermediación política entre el Estado y la sociedad, por el otro. Finalmente,

concluimos con un conjunto de recomendaciones que podrían asegurar la estabilidad y continuidad futura de las reformas institucionales y propuestas de políticas públicas planteadas en el libro.

La gobernabilidad en América Latina

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)⁵² acaba de publicar un extenso y ambicioso informe sobre la evolución de la democracia en América Latina. Dicho informe concluye que se han logrado avances importantes en el campo de los derechos políticos en casi toda la región, pero menores y más desiguales desempeños en el campo de los derechos civiles, mientras subsisten grandes brechas y vacíos con relación a los derechos sociales.

La evolución de la democracia en América Latina ha sido desde siempre compleja y sujeta a avances y retrocesos. El avance en el campo de los derechos políticos recogido por el PNUD, se manifiesta en que el derecho al voto es reconocido universalmente en América Latina; que en el período 1990-2002 se realizaron elecciones libres; y que el traspaso del mandato presidencial se volvió una práctica común⁵³.

No obstante, la participación en las elecciones es irregular y existen problemas de acceso para la parti-

cipación de nuevos actores políticos. Probablemente, el mayor problema que ha caracterizado a la democracia latinoamericana durante las últimas dos décadas sea la crisis por la que atraviesan los partidos políticos. Estas organizaciones como agentes de representación han perdido legitimidad y confianza frente a la población. La ruptura entre la ciudadanía y sus representantes se debe en gran parte a la pérdida de calidad de los partidos, que en las últimas décadas no han logrado articular un cuerpo de personas alrededor de un principio unificador. Por el contrario, se ha generado la percepción de que los partidos han retrocedido a la forma primaria de grupos conspirativos y facciones que “encarnan una lucha mezquina e interesada por la conquista de puestos y remuneraciones”⁵⁴. Tal es el caso de democracias con partidos de alcance nacional (Perú, Venezuela, Colombia), como en aquellas de modelos federativos de fuertes bases regionales (México, Brasil y Argentina). El resultado final de ello es la pérdida de confianza en uno de los principales instrumentos de intermediación entre Estado y sociedad.

En el Gráfico 5.7 se registran los niveles de confianza que la población tiene en las principales instituciones, lo que permite observar con claridad: primero, que ha habido una reducción generalizada de la confianza en todas las instituciones mostradas; y segundo, que con excepción de la iglesia, el resto

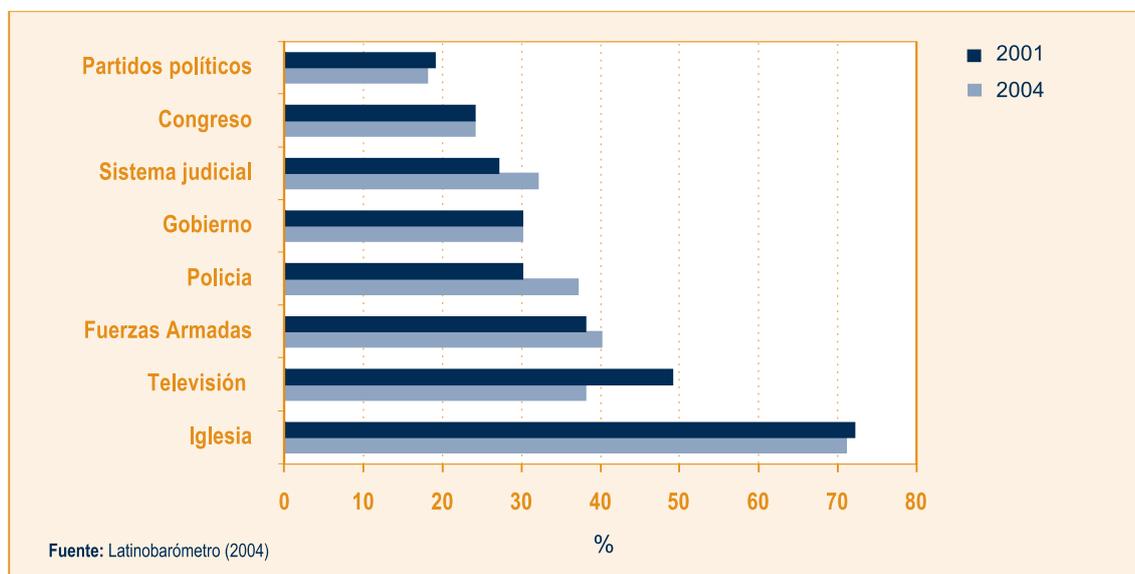


Gráfico 5.7
Confianza en las instituciones

⁵² Ver PNUD (2004).

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Cita tomada de E. Burke, en Botana (2001) p.52.

de las instituciones mantienen un nivel de confianza inferior al 50%. Específicamente, la confiabilidad de los partidos políticos ha disminuido aún más, pasando de estar cerca del 20% en el año 2001 a niveles de 10% en el más reciente reporte. En general, las instituciones asociadas al Estado son consideradas como las menos confiables de América Latina.

En esta línea, el Diálogo Interamericano (2004) plantea en una publicación reciente que los partidos han perdido su capacidad de representación, pues existe una generalizada desconfianza en los políticos y en las instituciones políticas. Esto también perjudica las famosas “lunas de miel” que suele dársele a los gobiernos recién electos, en la medida que las personas que desconfían de sus gobiernos, tienden a tener muy poca paciencia ante la no ocurrencia de resultados. En este sentido, el rol actual de lo políticos es generar consensos entre las instituciones políticas y los grupos de interés. Pero la debilidad de los partidos no solo puede explicarse por factores internos. El Diálogo Interamericano (2004) señala también que la desaparición del mundo bipolar ha diluido el rol que las ideologías tenían en el pasado, y ésto ha tenido un efecto en la participación política. Argumenta que la década de los noventa fue nefasta para los partidos políticos, y considera que están en pleno retroceso en América Latina, pues ya no encuentran un mensaje articulado que aglutine grandes grupos de personas en la búsqueda de un objetivo común. Como consecuencia, las membresías están en pleno declive, con mucho mayor énfasis entre la población joven.

A la crisis de los partidos políticos, se suma el marco jurídico electoral, que privilegia los sistemas de representación proporcional y la progresiva modificación del antiguo sistema presidencialista en un híbrido parlamentarista-presidencialista. Según Fernández *et al* (2004), la fragmentación política se cristaliza, en el plano institucional, en gobiernos presidenciales débiles, sin poderes reales, sin mandato, y de minoría parlamentaria. En líneas generales, se argumenta que las alteraciones que se

detectan en este terreno en algunos de los países de la región, tienen que ver más con el sustrato profundo de debilidad de las instituciones públicas, que con los aspectos “técnicos” de los procesos electorales. La escasa legitimidad se traduce en una participación débil en dichos procesos y genera, a su vez, autoridades que pierden aceleradamente respaldo y sustento popular, sin que puedan completar muchas veces los plazos para los que fueron elegidos.

La consecuencia de la combinación de esos factores está a la vista. En algunos países se presentan, Presidentes de medio mandato, derrocados por la movilización de minorías radicales, bien organizadas, en medio de la insatisfacción, rechazo o indiferencia de la mayoría ciudadana. En otros, existe una grave polarización social. Con diferencias estimables de grado, los gobiernos no tienen capacidad ni tiempo para pensar o planear el mediano plazo.

La frágil gobernabilidad de los países de la región está asociada también al escaso desarrollo de las instituciones políticas y económicas. De hecho, una de las mayores brechas que tiene América Latina con respecto a las regiones de mayor desarrollo es la existencia de un capital institucional poco desarrollado, caracterizado por el débil imperio de la ley, la deficiente protección de los derechos de propiedad, la inseguridad jurídica, la corrupción y la ineficacia de la administración pública. La elevada desconfianza que manifiesta la opinión pública de los países latinoamericanos sobre la calidad de sus instituciones ilustra esta situación. Aun cuando existen factores estructurales, históricos e idiosincráticos, que explican estas deficiencias institucionales, y que son difíciles de cambiar, es claro que aquellos países que han logrado los mayores avances en esta materia han sostenido tasas de crecimiento económico por mayor tiempo⁵⁵.

La calidad de las instituciones en América Latina es muy inferior a la registrada en otras regiones del mundo, particularmente aquéllas con un elevado nivel de desarrollo. Al analizar el grupo de 80 países para el cual fue construido un ranking con el

⁵⁵ Existe evidencia empírica muy clara de la relación entre crecimiento y calidad de las instituciones. También hay una extensa literatura que muestra que la gobernabilidad redundará positivamente sobre el nivel de ingresos de un país, aumentará su crecimiento económico de largo plazo y reducirá la brecha entre los países ricos y pobres. Comenzando con Mauro (1995) y Sachs y Warner (1995), diversos estudios empíricos muestran evidencia fuerte de la influencia del buen funcionamiento de las instituciones en las tasas de crecimiento económico observadas en el último cuarto del siglo XX, ya sea medido como ausencia de corrupción o calidad de la burocracia.

Índice General de Calidad de las Instituciones, la gran mayoría de los países latinoamericanos se ubica muy por debajo del promedio de la muestra⁵⁶. La debilidad de las instituciones es generalizada para América Latina, ocupando la posición 64 en promedio, y donde en los últimos 22 puestos hay 15 países latinoamericanos.

Al evaluar los indicadores construidos por Kaufmann *et al* (2003), se aprecia que América Latina nuevamente queda rezagada respecto a otras regiones del mundo más exitosas económicamente, y sólo supera a una región como África en todos los sub-índices de gobernabilidad presentados por estos autores (ver Gráfico 5.8). Es evidente que aspectos que evalúan la efectividad del gobierno, el imperio de la ley y el control de la corrupción parecen ser los temas más críticos, sobre todo al comparar los valores de la región con los de los países industrializados.

Como mencionamos anteriormente, las debilidades institucionales se ven reflejadas en la percepción desfavorable que la opinión pública tiene de las mismas en la mayoría de los países de la región. La desconfianza se puede explicar por las expectativas de inclusión no cumplidas. De hecho, la mitad de la población de América Latina demanda igualdad de trato como el elemento más importante a la hora de confiar en una institución.

En cuanto a la falta de solidez institucional de las democracias latinoamericanas, Solimano (2003) sostiene que uno de los principales elementos que afectan la gobernabilidad y contribuyen a socavar las instituciones, son la corrupción, el clientelismo, y la violencia. Estos problemas están en la esencia de la falta de legitimidad y eficacia de los Estados para generar mayores niveles de ciudadanía y confianza en las instituciones. Adicionalmente, la diversidad étnica y cultural que caracteriza a la mayoría de los países, si bien es un acervo y riqueza de la región, representa un desafío para alcanzar consensos en la formulación de políticas que respeten y aprovechen las diferencias lingüístico-culturales.

Entre los llamados mecanismos de control vertical, subsisten problemas de falta de control a los gobiernos elegidos. En algunos casos, el Poder Judicial no es una garantía contra eventuales abusos de un gobierno, por los altos niveles de injerencia desde el Poder Ejecutivo, a pesar de algunos avances en materia de reforma judicial.

Con relación a esto último, hay una evaluación notoriamente negativa en la eficiencia del Poder Judicial latinoamericano. Aun cuando la problemática difiere de país a país, se observa en la región numerosos factores que requieren atención: la estructura organizacional de la administración de justicia es compleja; la carrera judicial no siempre

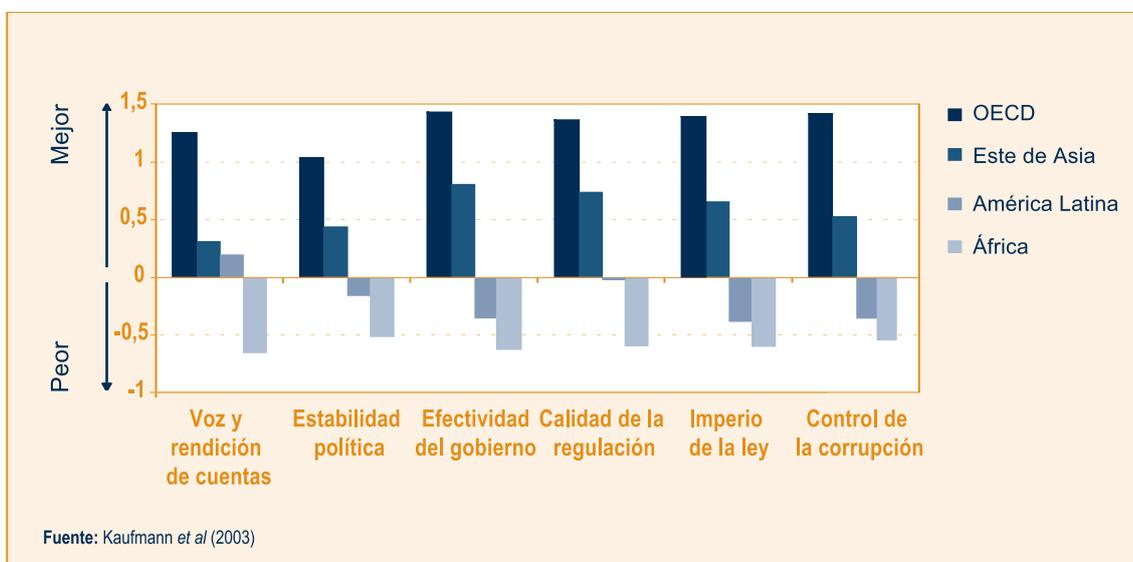


Gráfico 5.8
Indicadores de gobernabilidad, 2002

⁵⁶ Este índice, construido por Vial y Orihuela (2003), está compuesto por medidas de derechos de propiedad, calidad de la regulación, estabilidad macroeconómica, protección social y resolución de conflictos.

responde a criterios meritocráticos; el financiamiento de los sistemas de administración de justicia es escaso y dependiente de asignaciones presupuestarias de otros poderes del Estado (lo que abre rendijas que pueden generar acciones contrarias al objetivo de independencia de poderes); la capacidad instalada para procesamiento judicial suele ser insuficiente; la corrupción es un fenómeno que ha estado presente o continúa registrándose. En este contexto, los reiterados esfuerzos por reformar los sistemas de administración de justicia no han rendido los frutos esperados en varios de los países de la región.

No obstante, se observan diferencias grandes entre países. Por ejemplo, en algunos casos, se observa la judicialización de áreas claves de la política económica o la persecución penal de adversarios políticos impopulares. Esto ha redundado en sistemas judiciales deficientes y con una muy baja aprobación de la opinión pública. De acuerdo al Latinobarómetro, tan sólo un quinto de la opinión pública latinoamericana confía en su Poder Judicial. Adicionalmente, según una encuesta reciente realizada por el Banco Mundial sobre la eficiencia del Poder Judicial en la ejecución y cumplimiento de contratos comerciales, América Latina ostenta el mayor número de procedimientos legales que demandan interacción de las partes en litigio o de cada parte individualmente con el Poder Judicial. Dichos procesos, además de ser largos y costosos, se ubican entre los más engorrosos y complejos, superando incluso a zonas de menores niveles de ingreso per capita, como África⁵⁷. Destaca como un logro la creación de organismos especializados como contralorías, fiscalías y defensorías del pueblo, aunque no siempre con presupuesto y autonomía suficientes.

En resumen, las debilidades institucionales y la frágil gobernabilidad de los países latinoamericanos son bastante generales y no confinadas a un ámbito específico. Dichas debilidades son importantes, no sólo en términos absolutos, sino en comparación al resto del mundo. Las instituciones para la protección de los derechos de propiedad, protección social y resolución de conflictos son las que presentan peores resultados, y esto sumado a la frágil

governabilidad resulta especialmente preocupante en vista de la importancia que tienen sobre el desempeño económico.

Plataforma de gobernabilidad para la nueva estrategia de desarrollo

La viabilidad de las propuestas para el desarrollo, basadas en una mayor inserción internacional, transformación productiva que añada valor a las ventajas comparativas y una estrategia social incluyente, requiere de la construcción de una plataforma que garantice un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Incluso consideramos que esta plataforma no sólo redundará en un mayor desarrollo económico, sino que cualquier proceso de reformas y cambio institucional dirigido a retomar el crecimiento económico de manera sostenida requiere de esta base para ser viable a futuro. Si bien una gobernabilidad sólida está determinada por diversos aspectos, enfocaremos el análisis en dos requisitos centrales: voz, participación y rendición de cuentas, por un lado, y la intermediación entre el Estado y la sociedad, por el otro. Con respecto a lo primero, analizaremos mecanismos de concertación y participación privada y los procesos de descentralización política, como instrumentos para lograr una mayor inclusión de las necesidades de la ciudadanía y asegurar una mayor y mejor rendición de cuentas. Con respecto a lo segundo, se analizarán los elementos que explican la crisis por la que atraviesan los partidos políticos como intermediarios entre el Estado y la sociedad, y se presentarán propuestas para revertir su descrédito popular. Por último, presentaremos algunos elementos que permitan que los cambios propuestos se sostengan en el tiempo.

Voz, participación y rendición de cuentas

Mecanismos de concertación y participación privada. El establecimiento de prioridades es fundamentalmente un proceso político. Los políticos determinan las prioridades basados en su entendimiento de las preferencias de sus electores; la clave está en determinar si existen arreglos institucionales que mejoren la calidad de la información necesaria para hacer esto de forma eficiente. La competencia que existe entre los distintos grupos e intereses que

⁵⁷ Banco Mundial (2003e), *Doing Business database*.

compiten por recursos limitados crea demandas mayores a las limitaciones, aumentando los costos de transacción en la toma de decisiones colectivas dentro del proceso político, ya que los individuos y grupos lucharán por reestructurar las coaliciones de forma de aumentar su porcentaje de la torta (de tamaño fijo). Esto implica la necesidad de contar con arreglos institucionales que ayuden a construir consensos entre los grupos que compiten por la distribución relativa del gasto público, por ejemplo.

La construcción de consensos requiere de información sobre los compromisos que se llevan a cabo, incluyendo aquello a lo que cada quien debe renunciar y lo que recibe, junto a la visión de beneficios futuros que se derivarán de los costos que se tienen que enfrentar en el presente. Por tanto, para la priorización, el arreglo más importante será entonces el proceso para buscar consensos sobre los resultados estratégicos que las políticas públicas (y el gasto del Estado) deben tener como objetivo en el mediano plazo. Para construir consensos, el proceso de toma de decisiones también necesita extraer información sobre las preferencias de los distintos demandantes, es decir, determinar su curva de demanda. Las decisiones deben tomarse dentro de un amplio marco de prioridades estratégicas, ya que éste determina los objetivos de las agencias públicas, los límites de recursos y la distribución en el mediano plazo. Por ello, es necesario un arreglo institucional que disminuya los costos de transmitir la información sobre las preferencias sociales hacia el gobierno para la determinación de las prioridades estratégicas generales.

Un punto relacionado a lo anterior es la necesidad de favorecer un mejor desarrollo del mercado de información sobre alternativas de política pública. En algunos países de la región, no existe una vinculación suficientemente fluida entre la oferta y demanda de estudios sobre problemas públicos y opciones de política. Los actores productores de conocimiento sobre políticas públicas –universidades y centros de investigación– muchas veces responden a demandas que provienen de fuera del sistema político –cooperación internacional, principalmente–, mientras que los actores políticos y la prensa cubren sus demandas de información sobre políticas públicas con insuficiente profundidad.

Tener un mercado disfuncional de información sobre políticas públicas perjudica seriamente el grado de aprendizaje social sobre los desafíos y dilemas de política que enfrentan los países, perpetuándose modelos mentales antiguos cuando han dejado ya de tener vigencia y dificultado la generación de consensos para las necesarias reformas que la región requiere. En este campo, es imprescindible hacer esfuerzos por mejorar el funcionamiento de este mercado, logrando que las investigaciones estén dirigidas a los problemas políticos que el país enfrenta, así como divulgadas a los actores políticos y a la ciudadanía.

Descentralización política. Uno de los ámbitos en los que se ha avanzado en América Latina es en la promoción de reformas de descentralización⁵⁸. La descentralización permite, en principio, repartir los niveles de rendición de cuentas con autoridades locales. Adicionalmente, abre espacios políticos en donde nuevos líderes pueden surgir, y es posible la construcción de nuevas instituciones. La descentralización, si está bien desarrollada y cuenta con la participación efectiva de la población, podría mejorar el nivel de credibilidad en los partidos políticos. El escenario local o regional puede ser clave para introducir reformas que permitan ver los beneficios de las prácticas democráticas. Lo importante es lograr, a través de la descentralización, la valorización por la población de mecanismos democráticos de consulta y participación en su entorno local. Si ese proceso se realiza bien, y la población valora los procesos de consulta, y reconoce a partir de ello su derecho a exigir información sobre el uso de fondos públicos, ello es un avance sostenible en cuanto a democracia y crecimiento económico.

En cambio, si producto de una descentralización acelerada, se producen casos de corrupción y abuso en algunos gobiernos locales o regionales, y si la viabilidad fiscal del país se complica por un proceso de descentralización poco cuidadoso, el resultado institucional puede ser incluso perjudicial. La población podría perder la confianza en los gobiernos subnacionales y asociarlos a los mismos problemas que han existido en las dependencias del Gobierno Central.

58 Diálogo Interamericano (2004).

En resumen, la descentralización permite avanzar en términos de democracia y crecimiento si se logra volver realidad dos potencialidades del proceso: la mejora en el uso de fondos públicos, por acercar la decisión de las autoridades a los ciudadanos, y la creación de mayores niveles de participación cívica. Ambos resultados son deseables y posibles, pero de ninguna manera evidentes ni automáticos. Los procesos de descentralización pueden devenir en crisis fiscales, y también pervertirse en un proceso en el que se vive un autoritarismo local, con todas las perversiones del Estado del malestar: arbitrariedad, clientelismo, corrupción, etc. Ese riesgo de la descentralización está presente, en mayor o menor medida, dependiendo del tamaño de la sociedad civil en cada país, y de cómo fue diseñado el proceso de descentralización. Sin embargo, es muy pertinente señalarlo, ya que si se deslegitima el proceso de descentralización, ello implicaría un retroceso institucional importante, pues se promueve una re-centralización, con todo lo que ello implica en términos de desconfianza de la participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno.

Intermediación Estado-sociedad

Uno de los elementos cruciales para entender la dinámica y naturaleza de la inestabilidad política y de las instituciones democráticas en la región latinoamericana es la crisis de representación y la debilidad de los partidos políticos. Esta crisis de representación es consustancial a los déficit institucionales que se presentan en la mayoría de nuestros países. Un elemento de todo ello es la crisis de los partidos, cuya función de intermediación y representación ha colapsado.

En este terreno, según Fernández *et al* (2004) cuatro aspectos merecen ser destacados. En primer lugar, el desdibujamiento del Estado ha afectado parte de la capacidad clientelista de los partidos políticos y su capacidad de convocatoria. En segundo lugar, un panorama global en el que se diluyen las ideologías ha repercutido directamente sobre las organizaciones políticas. Es visible que los partidos no han conseguido modernizarse en el grado suficiente como para afirmar perfiles en su capacidad programática. A su vez, las oposiciones políticas aparecen fragmentadas, y su discurso se conforma más en contra de figuras políticas controvertidas que a partir de propuestas programáticas.

En tercer lugar, lo anterior reafirma la percepción de que las estructuras y composición de las organizaciones políticas no se han dinamizado. En cuarto lugar, la crisis del sistema de representación en la escena oficial (es decir, la poca legitimidad de gobiernos y Congresos), incide en la disminución de la participación electoral y, con ello, en una mayor erosión del papel y representatividad de los partidos políticos. En resumen, la crisis de la política se expresa en la ruptura que existe entre los problemas que la ciudadanía clama resolver y la capacidad que aquella tiene para enfrentarlos.

En consecuencia se torna indispensable superar la crisis de representación de los partidos políticos. Esto es necesario porque los partidos son esenciales para agrupar a la sociedad, agregar y organizar las demandas procedentes de individuos y sectores de la vida social muy diversos, agregación sin la cual no se puede decir que exista representatividad. Se debe recuperar la confianza en los partidos políticos como instrumentos fundamentales de la gobernabilidad y de la estabilidad económica. Para ello, un primer paso es modernizar sus estructuras, y volverlas transparentes hacia la ciudadanía. Se debe hacer un esfuerzo también por favorecer la modernización de sus debates y planteamientos. El descrédito de los partidos políticos plantea un dilema difícil de superar. Por un lado, se requiere consolidar un número limitado de agrupaciones políticas, pues la excesiva fragmentación del espectro político promueve la inestabilidad y el oportunismo. Por el otro, la consolidación de los partidos con mayores posibilidades de cumplir ese rol articulador necesita una buena dosis de renovación para recuperar la confianza.

Un tema vinculado con la mayor transparencia de los partidos es el financiamiento de los mismos (de gran importancia sobretudo en países donde el narcotráfico es un problema de relevancia). En ese sentido, es deseable que el Estado otorgue cierto nivel de financiamiento a los partidos, bajo reglas estrictas de transparencia en el uso de los fondos. El financiamiento estatal a los partidos políticos, bajo reglas claras, facilita, a su vez, el desarrollo de la imprescindible necesaria reforma del Estado, pues reduce la predisposición de autoridades de distinto nivel de intentar utilizar el Estado con fines partidarios, como ha sido frecuente en el pasado.

Recuadro 5.9 Las crisis políticas de América Latina vistas desde Wall Street

Según Molano (2004), la constante inestabilidad política que se ha vivido recientemente en la mayoría de los países de América Latina, lleva a preguntarse si son sólo las débiles instituciones, la ausencia de estructuras legales sólidas, o la falta de independencia de los bancos centrales los causantes de esta inestabilidad política. Dicho analista señala que muy pocas veces se toca el tema relacionado con los partidos políticos, que hoy en día parecieran estar jugando un rol clave en los conflictos de la región latinoamericana, ya que forman parte importante en la estabilidad y continuidad de los gobiernos. Esto ocurre porque los partidos políticos son grandes organizaciones que suman y canalizan las preferencias sociales hacia la acción política. Además, reclutan miembros y aseguran su continuidad, recogen y distribuyen recursos, y analizan ideas, fomentando la cohesión. Pero sobretodo, los partidos políticos inculcan la disciplina de votación, tema de gran importancia para asegurar la estabili-

dad, por permitirle a los líderes transformar agendas en acciones legislativas.

Al observar todo lo anterior, un punto en común para los países latinoamericanos con crisis políticas parece estar justamente en que los partidos tradicionales han decaído a partir de la década de los noventa. Molano (2004) indica que éstos, han sido sustituidos por liderazgos individuales, elegidos sin el apoyo de los partidos tradicionales, y cuya oposición está conformada por grupos de interés no del todo organizados. Es justamente la falta de apoyo en la rama legislativa la que eventualmente ha llevado a problemas económicos, frustración y descontento social. Por lo tanto, la visión debería ser la de fomentar la profundización de la modernización de la estructura de los partidos políticos, ya que, aunque están lejos de ser perfectos, garantizan cierto nivel de estabilidad política (donde los beneficios superan los costos).

El mejor funcionamiento de los partidos políticos dependerá no sólo de que se aprueben cambios legales que introduzcan mejores incentivos a los actores políticos, sino de que éstos se hagan cumplir por una autoridad competente, legítima y con recursos suficientes. Esto unido a que la percepción que tengan una cantidad suficiente de actores políticos sea que este cambio institucional es favorable, y debe ser mantenido, a pesar de la natural oposición que sufrirá de algunos actores.

Fernández *et al* (2004) concluyen que hay otros temas de difícil y complejo tratamiento que tienen que ver con asuntos medulares en cuanto a las reglas de participación democrática. Se refieren a los aspectos normativos del sistema electoral. Hay diferencias significativas entre los países latinoamericanos en cuatro cuestiones importantes: el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a cargos públicos y la posibilidad de postulación de candidatos independientes; los requisitos para la formación de partidos nacionales; la exigencia legal de realizar elecciones internas en los partidos para la nominación de candidatos; y las cuotas orientadas a garantizar acceso a ciertos sectores.

No hay en este terreno modelos ni patrones que sirvan como estándares buenos o malos. Sin duda, la existencia de barreras de entrada menos exigentes puede ser percibido como más democrático a

primera vista pero, simultáneamente, puede contribuir a desdibujar canales de representación más sólidos o institucionalizados. Si la debilidad de los partidos se ve agravada por sus carencias programáticas o ideológicas, la proliferación de “independientes” como sustituto de los ya débiles partidos, probablemente no haría sino agravar el problema. Lo mismo puede decirse de los requisitos para formar partidos de estructura nacional y de las “cuotas” en contextos de débil organización.

Lo que sí es un hecho es que los procesos sociales llevan a la multiplicación de actores, y que ello tiene que ser asumido como un dato saludable de la realidad (ver Recuadro N° 5.10, pág. siguiente). ¿Qué barreras y qué exigencias deben aplicarse en cada país y situación? He allí un tema crucial que no es posible resolver con reglas abstractas, pero tampoco con una casuística oportunista en función de las correlaciones de fuerza del momento. Lo que es evidente es que los mecanismos democráticos de acceso a la función pública ya no son sólo los canales partidarios.

El proceso de acercar el Estado al ciudadano como una institución eficaz, predecible y transparente, es un elemento esencial de la recuperación de esa confianza en la intermediación política. He ahí todo un campo de reformas que es imprescindible priorizar: ordenar las funciones que cumplen los

entes estatales, transparentar sus finanzas y sus gastos, aprovechar las potencialidades del gobierno electrónico para acercar el Estado al ciudadano, entre otros. Ese es un primer espacio de coincidencia entre crecimiento y democracia: la credibilidad que debe recuperar el Estado al ser más transparente, eficaz y cercano.

No obstante, reformar el Estado no es una tarea fácil ni de períodos cortos. Las burocracias, los intereses clientelistas y partidarios, la corrupción y hasta la simple costumbre, se confabulan contra los esfuerzos de reforma, la mayoría de las veces mediante un boicot no explícito a la aplicación de las necesarias medidas operativas para llevarlas a cabo, mientras se mantiene un discurso general a favor de la reforma en todos los sectores. Cada país requiere encontrar qué estrategia puede ser más productiva para enfrentar esta tarea crucial, generando estabilidad para un cuerpo suficiente de reformadores que trabajen en diferentes niveles e instituciones.

¿Cómo hacer que las reformas perduren?⁵⁹

La viabilidad política de las propuestas presentadas estará definida por el hecho de que las reformas y cambios propuestos perduren en el tiempo. El marco teórico muestra que los cambios en las políticas públicas perduran en el tiempo si un grupo suficiente de agentes cree que es un mejor sistema –uno más legítimo y que los beneficia más. Se puede afirmar que los cambios en las reglas de juego usualmente se inician por cambios explícitos en las reglas formales. No obstante, estos cambios sólo pueden aspirar a tener algún efecto si en paralelo se apuntalan sus mecanismos de ejecución a través del fortalecimiento institucional y la asignación de recursos económicos y gerenciales a las instituciones públicas a cargo de hacer cumplir las nuevas normas. Si se logran estos recursos, y si las reglas se hacen cumplir por un tiempo suficiente, los actores comenzarán a percibir los efectos del nuevo sistema de normas. Si suficientes actores perciben el cambio institucional como beneficioso, será posible rechazar

Recuadro 5.10 Nuevos actores en la escena política latinoamericana

En los últimos años, diversos actores que tradicionalmente no habían tenido una participación determinante han cobrado una importancia fundamental. Entre estos actores se encuentran los medios de comunicación y la opinión pública, la sociedad civil, las comunidades indígenas, entre otros.

En primer lugar, los medios de comunicación se cuentan entre los protagonistas más significativos. Influyen de manera decisiva en la priorización de los temas de la coyuntura nacional, ya que pueden orientar el debate en una u otra dirección, por su capacidad para definir lo que es importante y para relegar los asuntos que, a su juicio, no despiertan interés. Los medios pueden crear corrientes de opinión y canalizarlas en una determinada dirección y, en consecuencia, son un poder político real que ha sustituido a los partidos, en la práctica, en la intermediación de la demanda ciudadana al Estado. Según Fernández *et al* (2004), carecen, sin embargo, por su propia naturaleza, de visión estratégica, ya que se concentran en la información y en el análisis de la noticia. Y, por esta razón, nunca sustituirán a los partidos como medios de estructuración de alternativas políticas nacionales.

La sociedad civil – es decir, las diferentes organizaciones de la sociedad, sin aspiraciones electorales ni fines de lucro – ha

surgido también como un actor político de importancia. De hecho, la región ha evidenciado el brote de una multitud de organizaciones sociales, representantes de muy diversos intereses, que decidieron plantear sus demandas directamente al Estado, sin la intermediación del sistema partidario. Estos grupos han ocupado un espacio y ganado un significativo nivel de independencia.

Por último, un desafío central constituye la incorporación de la problemática de los pueblos indígenas y su armonización con políticas de mayor inserción en un mundo global. La problemática indígena se ha manifestado especialmente en México, Centroamérica y los países andinos, especialmente Bolivia, Ecuador y Perú. El patrón de participación cívica de las comunidades indígenas ha ido desde la exclusión y marginalización hasta la demanda de derecho étnicos y reclamos nacionalistas. Si bien las comunidades indígenas han empezado a tomar fuerza y a ganar terrenos en lo que a representación política se refiere, la representación y el respeto de sus tradiciones e ideas es aún limitado. La inclusión de estos actores es prioritaria. Así mismo, se requieren de medidas de apoyo y asistencia para poder lograr que este segmento de la población pueda progresar en el marco de una economía globalizada, en la que el conocimiento es el principal factor de producción.

⁵⁹ Esta sección está basada en Ortiz de Zevallos (2004), trabajo comisionado por CAF para este libro.

las presiones para volver al *status quo* anterior o moverse hacia otro sistema de reglas.

Para que los cambios introducidos sean duraderos, y no se devalúe aun más la confianza en las instituciones públicas, las reformas deben orientarse a campos en que se pueda asegurar que los entes estatales puedan hacerlas cumplir de manera fiel a sus principios y difundan sus resultados a la población, de manera que se gane legitimidad para el cambio. Si se busca la integración con los mercados mundiales, la población debe saber de qué manera ello la afecta, y qué obtendrá de ese mayor acceso a otros mercados. Si se reforman los regímenes de pensiones o se inicia una estrategia de gobierno electrónico, la ciudadanía tiene que saber para qué se hace. Con el nivel de desconfianza que existe en las instituciones, no se debe anunciar reformas con baja probabilidad de cumplimiento, para no seguir devaluando la política ni la ley.

Un cambio institucional perdurable usualmente implica: (i) un cambio normativo bien diseñado, que tenga la posibilidad de generar incentivos favorables al objetivo social que se busca lograr; (ii) recursos económicos y gerenciales que permitan que la institución pública a cargo del cumplimiento de dichas normas efectivamente las haga cumplir, en tiempo y cobertura suficientes como para que sus resultados estén a la vista; y (iii) estrategias de comunicación de los resultados obtenidos y de la conveniencia de que permanezca el nuevo sistema, mediante la creación de una coalición de *stakeholders* que defiendan la reforma. Este último paso puede requerir, incluso, que se llegue a modificar las creencias y modelos mentales previos, lo cual implicaría un nivel muy grande de exigencia para la estrategia de comunicación.

La prueba crítica de la mayoría de los cambios institucionales ocurre cuando se logra impactar en las reglas informales (cultura, valores, expectativas), modificando las percepciones que existían antes de la introducción de los cambios formales, y validando dicho cambio como algo positivo y que vale la pena defender. Con las deficiencias que tienen las organizaciones del Estado en muchos países de la región, y las exigencias que los cambios institucionales imponen, lo sensato es escoger con cuidado qué pocos cambios institucionales se pueden promover a cabalidad. Así mismo,

es preferible introducir cambios institucionales simples, que puedan perfeccionarse en el camino, a medida que crece la legitimidad del cambio ya introducido. Finalmente, es necesario reconocer que lo usual en América Latina es que los líderes hagan a las organizaciones y no al revés. Las cualidades personales del líder son un factor central para la viabilidad y sostenibilidad del cambio institucional. El liderazgo debe darse al nivel jerárquico que corresponda a la reforma. Si se trata de una reforma educativa general, se requiere liderazgo del Ministro de Educación y del Presidente, mientras que cambios más focalizados pueden generarse a través de niveles de menor jerarquía (Jefes del Programa de Educación Rural, por ejemplo).

La solución óptima es dedicar esfuerzos importantes a explicar las reformas, construyendo aliados que se constituyan en voceros reconocidos por la población. Por otro lado, cuando el mercado de información sobre opciones de políticas públicas funciona razonablemente y los líderes políticos enfrentan los incentivos correctos para informarse adecuadamente antes de fijar su posición, la representación de los intereses de los electores es buena y el proceso de aprendizaje social sobre qué políticas son deseables existe. Sin embargo, en muchos países de la región, el grado de desarrollo del mercado de información sobre opciones de políticas públicas es bastante pobre. Por ello, la inercia ideológica y la manipulación pueden ser factores sumamente relevantes. Algunos agentes que debieran cumplir un papel fundamental para mejorar el debate público sobre las opciones de política –Parlamento y medios de comunicación– no tienen ni los recursos técnicos ni los incentivos para cumplir su papel a cabalidad. El curso del debate sobre qué políticas adoptar se da sin que exista mayor esfuerzo por esclarecer las implicancias de las opciones en juego, y se recurre con demasiada simpleza a prejuicios vigentes en la sociedad, especialmente de sectores poco informados. Todo ello implica que se juzgue con bastante arbitrariedad los potenciales beneficios y costos de alternativas posibles de política, y que frecuentemente se defraude los intereses reales de los electores.

Lo único que queda, como reiteración del punto inicial, es recalcar que los cambios institucionales sólo se logran si existen los recursos económicos, humanos y de liderazgo que permitan que las nuevas reglas ganen legitimidad y sean percibidas

Recuadro 5.11 Programa de Gobernabilidad de la CAF

La frágil gobernabilidad de la región andina, que ha inhibido la ejecución de reformas pendientes en cada uno de los países, especialmente aquellas relacionadas con el crecimiento de largo plazo, han ayudado al mantenimiento de altos niveles de pobreza, desempleo e inequidad. Es por esto que el fortalecimiento de la gobernabilidad e institucionalidad democrática ocupan un lugar prioritario para la CAF, organismo que ha venido ejecutando – a través del Programa de Gobernabilidad – una serie de proyectos regionales en cuatro áreas de acción: a.) ética y transparencia para el desarrollo, b.) institucionalidad, c.) descentralización y participación ciudadana, y d.) liderazgo para la transformación: formación de la juventud en visión de país y valores democráticos.

La CAF ha apoyado la ejecución de operaciones orientadas a la descentralización, institucionalidad democrática, capacitación de líderes y equipos de apoyo de los gobiernos, promoción del comportamiento de los actores sociales en temas de ética y transparencia, entre otros. Además, ha llevado a cabo en todos los países del área andina el Programa de Gobernabilidad y Gerencia Política, conjuntamente con la George Washington University. De este modo, y con el apoyo de prestigiosas universidades en cada país, se ha fortalecido la capacidad para la toma de decisiones de los gobiernos a nivel descentralizado, con el propósito de crear una masa crítica de profesionales capaces de entender la relación entre lo político y lo técnico.

Igualmente, se ha desarrollado el Programa de Herramientas Básicas para la Gobernabilidad y la Construcción de

Consensos, con el objetivo de lograr un mejor manejo de las relaciones y diferencias de intereses que se presentan a distintos niveles del poder público, en permanente interacción con los ciudadanos e instituciones de la sociedad civil, para apoyar la construcción de países más libres y democráticos. A través de este programa se brinda apoyo en temas como la negociación, comunicación estratégica y liderazgo, esenciales para alcanzar consensos en sociedades donde se reconoce la diversidad y la necesidad de acuerdos que garanticen el estado de derecho y el mejor desempeño de la función pública.

Por otro lado, se ha apoyado el Programa Integral para el Desarrollo Institucional de las Municipalidades, iniciativa llevada a cabo con la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo de la Organización de Estados Americanos (OEA), teniendo como finalidad brindar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos locales. El fin último es mejorar las capacidades técnico-administrativas de éstos, para la provisión de servicios municipales.

Con respecto al tema de liderazgo, la CAF ha implementado, en Bolivia, Colombia y Venezuela, el Programa de Formación de Líderes para la Transformación, cuyo objetivo es desarrollar el potencial humano a través de la formación de jóvenes provenientes de distintos estratos políticos y sociales que, bajo el parámetro del liderazgo para la transformación, fortalecen la visión de país, los valores democráticos y la administración de las instituciones del Estado para el desarrollo de la gobernabilidad.

como deseables por los ciudadanos. Este enfoque, que enfatiza lo que viene después de la modificación de una ley, es fundamental para evaluar qué progresos logrará América Latina en el desafío en que se encuentra.

Conclusiones

La implementación de las propuestas presentadas a lo largo de este libro está supeditada a la disponibilidad de recursos con los que cuenta tanto el Estado como el sector privado. Se requiere compensar el impacto fiscal que tenga la desgravación arancelaria relacionada a las distintas rutas de inserción comercial, especialmente para economías pequeñas, y financiar el establecimiento de una plataforma que conecte y adecue la oferta nacional a los

requerimientos de los mercados internacionales. Además se requiere financiar políticas públicas para mejorar la productividad laboral, atender las fallas de mercado asociadas a mercados financieros imperfectos, proveer de recursos a los sistemas nacionales de innovación y financiar la estrategia social.

Sin embargo, la realidad fiscal de los países latinoamericanos limita lo que los gobiernos están en capacidad de lograr. Por ello, se ha argumentado en este capítulo la necesidad de un esfuerzo conjunto de los sectores público y privado, ante lo cual resulta imperativo mantener la disciplina fiscal abriendo espacios para la provisión de bienes públicos, movilizar el ahorro doméstico privado y profundizar los mercados de capitales.

Atender los costos de implementación de la serie de propuestas planteadas requiere de la puesta en marcha de una serie de recomendaciones en el plano fiscal. En primer lugar, el incremento de la base tributaria demanda la reducción de la evasión y el aumento del universo de contribuyentes. Así mismo, la eficiente asignación de los recursos presupuestarios requiere de la planificación y definición de prioridades de gasto público de mediano plazo, y de la participación del sector privado y la sociedad civil en las distintas fases del proceso presupuestario. Es necesario también, mejorar el perfil de la deuda pública, reduciendo los descalces financieros y estableciendo un mercado eficiente de deuda en moneda local y que no desplace a la actividad privada. En aquellos casos donde la solvencia fiscal se vea comprometida, es necesario reducir los niveles de deuda pública, en vista del impacto que esto tendría sobre el costo del capital privado.

Se requiere también reducir los frentes de contingencia a los cuales está expuesto el fisco, tales como el rescate de crisis bancarias, reforma de pensiones y descentralización. Por último, se requiere diseñar un marco institucional que conduzca al mantenimiento de la disciplina fiscal y que introduzca incentivos que permitan ahorrar los excedentes en épocas de bonanza y, así, hacer menos pro-cíclica a la política fiscal.

Aun poniendo en marcha las recomendaciones fiscales antes mencionadas, las necesidades de financiamiento son de tal magnitud que rebasan la capacidad del Estado de afrontarlas. En este sentido, el financiamiento privado cobra vital importancia. La movilización del ahorro doméstico privado se hace particularmente necesaria dado que los sistemas financieros domésticos no cumplen a cabalidad su función de canalizar los excedentes de las empresas y los individuos hacia el financiamiento de la inversión productiva. Una intermedia-

ción eficiente de recursos para financiar la inversión productiva requiere de mejoras en el marco normativo que permitan que el Estado atienda las fallas de mercado. En materia de supervisión prudencial, es importante mejorar la definición y fortalecer las funciones y potestades de control y fiscalización del supervisor hacia los supervisados. Aun cuando el menú de recomendaciones para profundizar las distintas modalidades de participación en el mercado de capitales es amplio, un elemento común lo constituye el mantenimiento de un entorno de estabilidad macroeconómica, jurídica y regulatoria, y la adopción de prácticas de buen gobierno corporativo.

Por último, la problemática socio-política por la que atraviesa la región podría condicionar el éxito o fracaso de los cambios planteados. El descrédito de la clase política y baja confianza en las instituciones y el Estado; el desencanto con la economía de mercado, coincidente con un reconocimiento parcial de que no existen muchas otras alternativas; y los graves problemas de exclusión, hacen fundamental la necesidad de construir una plataforma que asegure un entorno de estabilidad política y gobernabilidad democrática. Sólo así se podrá avanzar en la agenda de políticas públicas planteadas para retomar el proceso de crecimiento y desarrollo económico. En otras palabras, se requiere asegurar la viabilidad política de la propuesta para que los cambios planteados se sostengan en el tiempo. Para esto, se requiere de cambios normativos bien diseñados; recursos económicos y gerenciales que permitan que la institución pública a cargo del cumplimiento de dichas normas efectivamente las haga cumplir; la puesta en marcha de una estrategia de comunicación de los resultados obtenidos; la creación de una masa crítica de beneficiarios que defiendan la reforma; y la construcción de consensos sobre los compromisos que se llevan a cabo, incluyendo los costos y beneficios que se enfrenten.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y J. Pischke (1999), “*Minimum wages and on the job training*”, NBER Working Paper 7184, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Acemoglu, Daron (2000), “*Technical Change, Inequality, and the Labor Market*”, NBER Working Paper 7800, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Adams, Richard H. (2003), “*Economic Growth, Inequality, and Poverty: Findings from a New Data Set*”, Macroeconomics & Growth. Stabilization Working Paper N° 2972, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Agenor, P.R. (2001), “*Business Cycles, Economic Crises, and the Poor, Testing for Asymmetric Effects*”, Country Economics Department Working Paper N° 2700, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Aghion, P. y P. Bolton (1997), “*A Theory of Trickle-Down Growth and Development*” en *Review of Economic Studies*, 64: 151–172.
- Aitken, B. J. y A. E. Harrison (1999), “*Do Domestic Firms Benefit from Direct Foreign Investment? Evidence from Venezuela*”, *American Economic Review* 89 (3), pp. 605–618.
- Alesina, Alberto, Rudolf Hommes, Ricardo Hausmann y Ernesto Stein (1998), “*Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*”, Working Paper N° 394, Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina del Economista Jefe. Washington, D.C.
- Alesina, A. y D. Rodrik (1994), “*Distributive Politics and Economic Growth*”, en *Quarterly Journal of Economics*, 109: 465–489.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti (1993) “*Income Distribution, Political Instability, and Investment*”, NBER Working Paper 4486, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Alesina, Alberto y Roberto Perotti. (1996), “*Income Distribution, Political Instability and Investment*”, Papers 751, Columbia Department of Economics. New York, NY.
- Alexander, Ian y Antonio Estache (1999), “*Infrastructure Restructuring and Regulation: Building a base for sustainable growth*”, Infrastructure. Telecoms, Power & Water Working Paper N° 2415, Banco Mundial. Washington D.C.
- Alvarez R. y G. Crespi T. (2000). “Impacto de las Políticas de Fomento sobre el Dinamismo Exportador Chileno,” mimeo, UCLA’s Department of Economics.
- Anderson, Kim, B. Hoekman and A. Strutt (1999), “*Agriculture and the WTO: Next Steps*”, revisión del documento presentado en el *Second Annual Conference on Global Economic Analysis*, Avernoes Conference Center. Helnaes, Denmark.
- Andrews, Matthew y J. Edgardo Campos (2003), “*The Management of Public Expenditures and its Implications for Service Delivery*”, documento preparado para el Informe de Desarrollo Mundial 2004, Making Services Work for the Poor, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Angrist, Joshua, Eric Bettinger, Erik Bloom, Elizabeth King y Michael Kremer (2002), “*Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment*”, NBER Working Paper 8343, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Apoyo (2003), “Medidas Administrativas Tomadas en 2002-3”, Apoyo Consultoría. Lima, Perú.
- Artana, Daniel, Ricardo López-Murphy y Fernando Navajas (2003), “*A Fiscal Policy Agenda*”, en *After the Washington Consensus, Restarting Growth and Reform in Latin America*, Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson eds., Institute for International Economics. Washington, D.C.

- Aschauer, David (1989), “*Is Public Expenditure Productive?*”, Working Paper N° 88-7, Federal Reserve Bank of Chicago. Chicago, IL.
- Assunção, Juliano J. y José Márcio Camargo (2004) “*Crescimento, Recursos Naturais e Inclusão Social*”, mimeo, trabajo comisionado por la Corporación Andina de Fomento.
- Auerbach, Alan y Laurence Kotlikoff (1992), “Social Security and Medicare Policy from the Perspective of Generational Accounting”, en J. Poterba, ed., *Tax Policy and the Economy* 6, 1992, 129-45 (con Jagadeesh Gokhale y Laurence Kotlikoff).
- Balassa, Bela (1965), “*Trade Liberalization and “Revealed” Comparative Advantage*”, en *The Manchester School*, 33, pp. 99–123.
- Baldacci, E., L. de Mello y G. Inchauste (2002), “*Financial Crises, Poverty, and Income Distribution*”, Working Paper N° 02/4, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2000), “La Ciencia y la Tecnología para el Desarrollo: Una estrategia del BID”, Sustainable Development Department Sector strategy and policy paper EDU- 117. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001a), “*World Business Environment Survey*”, estudio conducido conjuntamente por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001b), “Competitividad: Motor del Crecimiento”, Informe de Progreso Económico y Social en América Latina 2001. Washington D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002), “*Integration and Trade in the Americas: Special Issue on Latin American and Caribbean Economic Relations with the European Union*”, nota periódica del Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Statistics and Quantitative Analysis Unit. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2003), “*Integration and Trade in the Americas, a Preliminary Estimate of 2003 Trade*”, nota periódica del Institute for the Integration of Latin America and the Caribbean, Statistics and Quantitative Analysis Unit. Washington, D.C.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004), “Se Buscan Buenos Empleos: los mercados laborales en América Latina”, Informe de Progreso Económico y Social 2004. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1993a), “*The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*”, World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.
- Banco Mundial (1993b), “*Investing in Health*”, World Development Report 1993, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1994), “*Infrastructure for Development*”, The World Development Report 1994. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1998), “*Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*”, S. Burki y Guillermo Perry, eds., World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington D.C.
- Banco Mundial (2000), “*The World Business Environment Survey (WBES)*”. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2001), “*From Natural Resources to the Knowledge Economy Trade and Job Quality*”, flagship report for the Latin American and Caribbean Region 2001. Washington, D.C.
- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (2002), “*Market Access for Developing Countries’ Exports: Selected Issues*”, WB/IMF Joint Working Paper. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2003a), “Indicadores de Desarrollo Mundial”. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2003b), “*Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean Countries: A Summary of Research Findings*”, The World Bank. Washington, D.C.

- Banco Mundial (2003c), “*Closing the Gap in Education and Technology*”, Office of the Chief Economist for LAC. Washington D.C.
- Banco Mundial (2003d), “*Realizing the Development Promise of the Doha Agenda*”. Global Economic Prospects 2004. Washington, D.C.
- Banco Mundial (2003e), “*Doing Business Database*”, Internacional Finance Corporation. Washington, D.C.
- Banco Mundial. (2004), “*Making Services Work for the Poor*”, Informe de Desarrollo Mundial 2004. Washington, D.C.
- Banerjee, A.V. y A.F. Newman (1993), “*Occupational Choice and the Process of Development*” en Journal of Political Economy, 101(2): 274-298.
- Barro, Robert y J.W. Lee (1997), “*Schooling Quality in a Cross- Section of Countries*”, NBER Working Paper 6198, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Barro, Robert y J.W. Lee (2001), “*International Data on Educational Attainment: Updates and Implications*”, NBER Working Paper 7911, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Barro, Robert J. (1999) “*Inequality, Growth, and Investment*”, NBER Working Paper 7938, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Barth, J. R., G. Caprio, y R. Levine (2001), “*Bank Regulation and Supervision: What Works Best?*”, NBER Working Paper 9323, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Bartolini, Leonardo y Allan Drazen (1997), “*Capital-Account Liberalization as a Signal*”, en American Economic Review, Vol. 87, No. 1, pp. 138–154.
- Beck, Thorsten, Ross Levine y Norman Loayza (2000), “*Finance and the Sources of Growth*”, en Journal of Financial Economics, 58 (1-2): 261–300.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt y Ross Levine (2002), “*Law and Finance: Why Does Legal Origin Matter?*” NBER Working Paper 9379, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Benhabib, J. y M. Spiegel (1994), “*The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data*”, en Journal of Monetary Economics, 34, pp. 143–73.
- Bertola, G. (1993), “*Factor Shares and Savings in Endogenous Growth*”, en American Economic Review, 83(5): 1184–1198.
- Bhagwati, Jagdish (2002), “*The Poor’s Best Hope*”, en The Economist, 22 junio 2002.
- Bhagwati, Jagdish y A. Panagariya, (1996), “*Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?*”, en Free Trade Areas or Free Trade? The Economics of Preferential Trade Agreements, J. Bhagwati y A. Panagariya eds., AEI Press. Washington D.C.
- Bhagwati, Jagdish y A. Panagariya (1996), “*The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends*”, en American Economic Review, Vol. 86, pp. 82–87.
- Birdsall, Nancy, Augusto De La Torre y Rachel Menezes (2001), “*El Disenso de Washington: Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*”, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y el Diálogo Interamericano. Washington, D.C.
- Bils, Mark y Peter J. Klenow (2000), “*Does Schooling Cause Growth?*”, en American Economic Review, 90 pp:1160–1183.
- Bishop, John (1991), “*Achievement, test scores, and relative wages*”, en Workers and their wages, Marvin H. Kosters, ed., The AEI Press:146–186. Washington, D.C.
- Blanco, Herminio y J. Zabludovsky K. (2003), “*Efectos de Productividad del ALCA: Alcances y Limites de la Negociación del ALCA*”, INTAL-ITD-STA, Documento de Trabajo-IECI-01, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.

- Blom, Andreas, Pinelopi Goldberg, Nina Pavnik and Norbert Schady (2002), “*Trade Liberalization and Labor Market Adjustment in Brazil*”, Policy Research Working Paper 2982, World Bank. Washington, D.C.
- Blomstrom, Magnus y Ari Kokko (2003), “*From Natural Resources to High-tech Production: The Evolution of Industrial Competitiveness in Sweden and Finland*”, CEPR Discussion Paper N° 3804.
- Bond, Eric W. (1997), “*Transportation Infrastructure Investments and Regional Trade Liberalization*”, Working Paper 1851, World Bank International Trade Division. Washington, D.C.
- Borensztein, E., J. De Gregorio y J-W. Lee (1998), “*How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?*”, en *Journal of International Economics* 45(1), pp. 115–135.
- Botana, Natalio R. (2001) “*Democracias a medio hacer*”, en *Foreign Affairs en Español*, N° 2, verano 2001, pp. 45–58. México.
- Bosworth, Barry y S. Collins (1999), “*Capital Flows to Developing Economies: Implications for Saving and Investment*”, *Brookings Papers on Economic Activity*, Brookings Institution, pp. 143–69.
- Braga, Carlos (1996), “*The Impact of the Internationalization of Services on Developing Countries*”, en *Economic Perspectives*, Vol. 1, Num. 1, US Information Agency, April 1996.
- Brandao, A. S. P. y G. C. D. Rezende (1992), “*Credit subsidies, inflation and the land market in Brazil: a theoretical and empirical Analysis*”, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Bravo-Ortega, Claudio y José De Gregorio (2002), “*The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital and Economic Growth*”, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 139. Santiago, Chile.
- Briceño, Rodrigo, Davis Cardoza y James Cercone (2003), “*Es la inversión en capital humano la vía para el fomento del crecimiento económico?: El Caso de Costa Rica*”, mimeo, trabajo comisionado por CAF. Caracas.
- Brondolo, J. y C. Silvani (1993), “*Medición del Cumplimiento Tributario en el IVA y Análisis de sus Determinantes*”, Fondo Monetario Internacional y Centro Internacional de Agricultura Tropical. Cali, Colombia.
- Burns, Phil y Christoph Riechmann (2004), “*Regulatory Instruments and their effects on investment behavior*”, World Bank Policy Research Working Paper 3292. Washington, D.C.
- Cabezas, Mabel, Jaime Contador y Vivianne Ventura Dias (1999), “*Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America*”, CEPAL, Documento de trabajo Serie Comercio Internacional N° 5. Santiago, Chile.
- Calderón, César y Luis Servén (2002), “*The Output Cost of Latin America’s Infrastructure Gap*”, Working Paper N° 186, Central Bank of Chile. Santiago, Chile.
- Calderón, César, William Easterly y Luis Servén (2002), “*How Did Latin America’s Infrastructure Fare in the Era of Macroeconomic Crises?*”, Working Paper N° 185, Central Bank of Chile. Santiago, Chile.
- Calderón, César, Pablo Fajnzylber y Norman Loayza (2002), “*Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations, and Forecasts*”, Documento de Trabajo N° 265, Banco Central de Chile. Santiago, Chile.
- Calderón, César y Klaus Schmidt-Hebbel (2003), “*Macroeconomic Policies and Performance in Latin America*”, Documento de Trabajo N° 217, Banco Central de Chile. Santiago, Chile.
- Calvo, Guillermo, A. Izquierdo y Ernesto Talvi (2002), “*Sudden Stops, the Real Exchange Rate and Fiscal Sustainability: Argentina’s Lessons*”, presentado en el seminario The Resurgence of Macro Crises: Causes and Implications for Latin America, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Campa, José y T. Sorenson (1996), “*Are Trade Blocs Conducive to Free Trade?*”, en *Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 98, pp. 263–73.

- Campos, J. Edgardo y Sanjay Pradhan (1999), “*Budgetary Institutions and the Levels of Expenditure Outcomes in Australia and New Zealand*”, en *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Poterba, James y Jürgen von Hagen, eds., The University of Chicago Press. Chicago, IL.
- Canning, David (1999), “*The Contribution of Infrastructure to Aggregate Output*”, Working Paper N° 2246, World Bank. Washington, D.C.
- Cantwell, John. (1989), “*Technological Innovation and Multinational Corporations*”, Oxford: B. Blackwell, 1989.
- Caprio, Gerard y Daniela Klingebiel (1996), “*Bank Insolvencies: Cross-Country Experience*”, Policy Research Working Paper 1620, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Carlson, Beverley (2002), “Educación y Mercado de Trabajo en América Latina frente a la Globalización”, *Revista de la CEPAL* 77, pp. 123–141.
- Carnoy, B. y otros (2000), “Aprendiendo a Trabajar: Una Revisión del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica y del Sistema de Universidades Tecnológicas de México”, mimeo.
- Carstens, Agustín G., Daniel C. Hardy y Ceyla Pazarbasioglu (2004), “*Banking Crises in Latin America and the Political Economy of Financial Sector Policy*” mimeo, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Castilla, L. Miguel y Osmel Manzano (2004), “El Reto de Retomar la Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina”, en *Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina: políticas e instituciones*, F. Jaramillo, M. Castilla y O. Manzano eds., Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Caselli, Francesco y W. J. Coleman II. (2001), “*Cross-Country Technology Diffusion: The Case of Computers*”, NBER Working Paper 8130, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Chami, Jorge (2003), “Especialización y Crecimiento de las Exportaciones en América Latina: naturaleza de las competencias de productos entre diferentes exportadores”, en *Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 2 N° 1, CAF. Caracas.
- Cheung, S.N.S. (1969), “*Transaction costs, risk aversion and the choice of contractual arrangements*”, *J. Law Econ.* 12: 23-42.
- Choudhri E. y D. Hakura (2000), “*Internacional Trade and Productivity Growth*”, Working Paper 00/17, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Claessens, Stijn, Simeon Djankov y Daniela Klingebiel (2001), “*Financial Restructuring in East Asia: Halfway There?*”, en *Resolution of Financial Distress*, Stijn Claessens, Simeon Djankov y Ashoka Mody, eds. Banco Mundial. Washington, D.C.
- Claessens, Stijn, Daniela Klingebiel y Luc Laeven (2003), “*Financial Restructuring in Banking and Corporate Sector Crises: Which Policies to Pursue?*”, en *Managing the Real and Fiscal Effects of Banking Crises*. Editado por Daniela Klingebiel y Luc Laeven. Banco Mundial. Discussion Paper N° 428. Washington, D.C.
- Clark, Ximena, David Dollar y Alejandro Micco (2004), “*Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade*”, NBER Working Paper No. 10353, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Clemente, Lino (2001), “*The International Competitiveness Dynamic and the Economic Progress in Venezuela*”, documento presentado al “Arturo Uslar Pietri Chair” en la Universidad Metropolitana. Caracas.
- Coe David, Elhanan Helpman y Alexander Hoffmeier (1997), “*North-South R&D Spillovers*”, en *The Economic Journal* 1007, pp. 134–149.
- Coe, D. T., y Elhanan Helpman (1995), “*International R&D Spillovers*”, en *European Economic Review* 39: 859–87.

- Collyns, Charles y Russel Kinkaid (2003), *“Managing Financial Crises: Recent Experience and Lessons for Latin America”*, Occasional Paper N° 217, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (2003), “¿Por qué los Bancos No Están Prestando en América Latina?”, Declaración N° 9, 15 de septiembre de 2003. Cambridge, MA.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1994), “Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe”, Libros de la CEPAL N° 39. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001), “La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2001”, Informe 2001 Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2002), “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001”, División de Comercio Internacional e Integración. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003a), “Panorama Social de América Latina 2002-2003”, División de Desarrollo Social y División de Estadística y Proyecciones Económicas. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2003b), “Base de Estadísticas e Indicadores Sociales”, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. Santiago, Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2004), “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2003-2004”, División de Comercio Internacional e Integración. Santiago, Chile.
- Corbo, Vittorio y Klaus Schmidt-Hebbel (2003), *“Macroeconomics Effects of Pension Reform in Chile”*, Banco Central de Chile. Santiago, Chile.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2003), “Temas Críticos para América Latina”. Caracas.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2004a), “La CAF y el Sector Microfinanciero”, mimeo, CAF.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2004b), “Región Andina, gestión de riesgos de desastres naturales”, Informes Sectoriales de Infraestructura, Año 2, N° 5, junio. Caracas.
- Corporación Andina de Fomento (CAF) (2004c), “Hacia la Sostenibilidad Fiscal en la Región Andina: Políticas e Instituciones”, F. Jaramillo, M. Castilla y O. Manzano eds., Corporación Andina de Fomento, Caracas.
- Currie, Elizabeth, Jean-Jacques Dethier, y Eriko Togo (2003), *“Institutional Arrangements for Public Debt Management”*, Policy Research Working Paper 3021, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Davis, Graham (1995), *“Learning to Love the Dutch Disease: Evidence from Mineral Economies”*, en *World Development*, 23, 1765-1779.
- Davis, Nick (2003), *“Inward Foreign Direct Investment, Productivity Spillovers and Public Policy”*, mimeo.
- Davis, Steven J. y Henrekson Magnus (1995), *“Industrial Policy, Employer Size and Economic Performance in Sweden”*, NBER Working Paper 5237, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit Gill, J. Luis Guasch y Norbert Schady (2002), *“Closing the Gap in Education and Technology”*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Banco Mundial. Washington, D.C.
- De Gregorio, José (2003), *“The Role of Foreign Direct Investment and Natural Resources in Economic Development”*, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 196. Santiago, Chile.

- De Gregorio, José y Jong-Wha Lee (2003), “Crecimiento y Ajuste en el Este Asiático y América Latina”, Banco Central de Chile, Documento de Trabajo N° 245. Santiago, Chile.
- Deininger, Klaus y Lyn Squire (1996), “*Deininger and Squire Data Set: A New Data Set Measuring Income Inequality*”, Banco Mundial. Washington, D.C.
- De Luna Martínez, José y Thomas Rose (2003), “*International Survey of Integrated Financial Sector Supervision*”, Working Paper 3096, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Demirgüç-Kunt, Asli y Harry Huizinga (2000), “*Market Discipline and Financial Safety Net Design*”, Domestic finance Working Paper N° 2183, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Desai, Mihir A., C. Fritz Foley y James R. Hines (2002), “*Capital Controls, Liberalizations, and Foreign Direct Investment*”, Conference Draft, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- De Soto, Hernando (2000), “El Misterio del Capital: Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo”, Editorial El Comercio. Lima.
- Devlin, R. And R. Ffrench-Davis (1999), “*Toward an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*”, The World Economy, Vol. 22, N° 2.
- Dialogo Interamericano (2004), “*Against Odds. Democracy in Latin America*”, reporte de conferencia sobre los retos de la democracia y el liderazgo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Dini, Marco (2003), “Informe Plan Operativo para el Fomento de Clusters”, mimeo, Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer (2001), “*The Regulation of Entry*”, CEPR Discussion Paper N° 2953.
- Dollar, David y Aart Kray (2000) “*Growth Is Good for the Poor*” mimeo, Banco Mundial.
- Dollar, David y Aart Kray (2002), “*Institutions, trade, and growth*”, en Journal of Monetary Economics, Elsevier, Vol. 50(1), pp. 133–162, 1.
- Dourojeanni, Marc (2003), “Impacto Económico de la Áreas Naturales Protegidas”, en Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible, Vol. 2 N° 1, Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Dunning, John H. (1988), “*Explaining International Production*”, Unwin Hyman. London.
- Durán Lima, José E. y Mikio Kuwayama (2003), “La Calidad la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe en el Comercio Mundial”, CEPAL, Documento de trabajo Serie Comercio Internacional N° 26. Santiago, Chile.
- Duryea, Suzanne, Olga Lucia Jaramillo y Carmen Pagés-Serra (2003), “*Latin American Labor Markets in the 1990s: Deciphering the Decade*”, Research Department Working Papers WP-486, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Easterly, William (2001), “*The Elusive Quest for Growth*”, MIT Press. Cambridge, MA.
- Easterly, William (1993), “*How much do distortions affect growth?*”, Journal of Monetary Economics 32, 187–212, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Eberts, Randall W. (1986) “*Estimating the Contributions of Urban Public Infrastructure to Regional Economic Growth*”, Federal Reserve Bank of Cleveland, Working paper N° 8610. Cleveland, O.H.
- Economist, The (2003), “*Free Trade on Trial: Ten years of NAFTA*”, December 30, 2003.
- Espinasa, Ramón (2004), “El Marco Institucional del Sector Hidrocarburos”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estevadeordal, A. (2002), “*Traditional Market Access Issues in RTAs: An Unfinished Agenda in*

the Americas?”, paper presented to the WTO Seminar on Regionalism and the WTO, Geneva, 26 April 2002.

- Eswaran, Mukesh y A. Kotwal (1985), “*A Theory of Contractual Structure in Agriculture*” en *American Economic Review*, June 1985, pp. 352–367.
- Feldstein, Martin S. (1980), “*The Welfare Cost of Permanent Inflation and Optimal Short-Run Economic Policy*”, en *Journal of Political Economy*, Vol. 87, N° 4, (August 1979), pp. 749–768.
- Fernández, Ana (2001), “*Trade Policy, Trade Volumes and Plant Level Productivity in Colombian Manufacturing Industries*”, *International Economics Working Paper N° 3064*, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Fernández, Gustavo, Marta Lucía Ramírez y Diego García-Sayán (2004), “*Política, Estado y Seguridad*”, documento de discusión, Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Fernández-Arias, Eduardo y Peter Montiel (2000), “*Reform and Growth in Latin America: All Pain, No Gain?*” IADB, Research Department Working Paper N° 351.
- Fernando, Deepthi, Leora Klapper, Víctor Sulla y Dimitri Vittas (2003), “*The Global Growth of Mutual Funds*”, *Research Working Paper 3055*, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Figueroa D., Luis, Lazen J., Vicente, Santibañez M., Francisco y Silva V., Francisco (2002), “*Un diagnóstico del capital de riesgo en Chile*”, División de Estudios y Relaciones Internacionales, Superintendencia de Valores y Seguros de Chile. Santiago, Chile.
- Filmer, D. y Pritchett, L. (1997), “*Child Mortality and Public Spending on Health. How Much Does Money Matter?*”, *Country Economics Department Working Paper N° 1864*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Filmer, Deon y Lant Pritchett (1999), “*What Education Production Function Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures*”, en *Economics of Education Review* 18, pp. 223–239.
- Finger, J. M. and P. Schuler (2000), “*Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge*”, *The World Economy*, Vol. 24, pp. 511–525.
- Fink, Carlsten, Aaditya Matoo y Ileana Cristina Neagu (2002), “*Assesing the Impact of Communication Costs on Internacional Trade*”, *World Bank Policy Research Working Paper 2929*, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (2003), “*Public Debt in Emerging Markets: Is It Too High?*”, Capítulo III del *World Economic Outlook 2003*. Washington D.C
- Fondo Monetario Internacional (2004a), “*Public Infrastructure and Fiscal Policy*”, SM/04/93, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (2004b), “*Liquidity Management*” SM/04/149, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (2004c), “*Sovereign Debt Structure for Crisis Prevention*”, SM/04/140, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional (2004d), “*Estadísticas Financieras Internacionales*”. Washington, D.C.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (1990), “*World Census of Agriculture*”, Statistics Division. Rome, Italy.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2000), “*World Census of Agriculture*” Statistics Division. Rome, Italy.
- Forest Stewardship Council (2003), *International Center*, www.fsc.org
- Foro Económico Mundial (2002), “*Informe Global de Competitividad 2003-2004*”, Oxford University Press.

- Foro Económico Mundial (2003), “Informe Global de Competitividad 2003-2004”, Oxford University Press.
- Foro Económico Mundial (2004), “Informe Global de Competitividad 2003-2004”, Oxford University Press.
- Francois, Joseph (2000), “Assessing the Results of General Equilibrium Studies of Multilateral Trade Negotiations”, UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series, N° 3.
- Freije, Samuel (2001). “El Empleo Informal en América Latina y el Caribe: causas, consecuencias y recomendaciones de política”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo. Washinton, D.C.
- Fuentes, Rafael (2004), “Las seis batallas de la Orimulsión” mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) (1998), “La Reforma Tributaria en la Argentina”, Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- Galal, Ahmed y Omar Razzaz (2001), “Reforming Land and Real Estate Markets”, Policy Research Working Paper 2616, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Galiani, Sebastian y Pablo Sanguinetti (2000), “Wage Inequality and Trade Liberalization: Evidence from Argentina” Universidad Torcuato Di Tella.
- Galindo, Arturo y Alejandro Micco (2001), “Credit Protection and Financial Markets: An Overview of Empirical Evidence and Implications for Latin America”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Galindo, Arturo y Margaret Miller (2000), “Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions”, preparado para el seminario Towards Competitiveness: The Institutional Path, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Galor, Oded y Joseph Zeira (1993), “Income Distribution and Macroeconomics”, en Review of Economic Studies, enero 1993, 60(1), pp. 35–52.
- Gamarra, Roberto (2003), “Innovation Systems and Natural Resource Based Manufacturing Industries” mimeo, The Earth Institute at Columbia University y CAF.
- García-Mila, Teresa y Therese J. McGuire (1992), “The Contribution of Publicly Provided Inputs to States’ Economies”, en Regional Science and Urban Economics, v22, 2(6) pp: 229–241.
- Gavin, Michael y Ricardo Hausmann (1998), “Fiscal Performance in Latin America: What Needs to be Explained?”, en Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America. Kiichiro Fukasaku y Ricardo Asuman eds., Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Desarrollo de la OCDE. Paris.
- Ghatak, Maitreesh (1999), “Group Lending, Local Information and Peer Selection”, en Journal of Development Economics, Vol. 60, N° 1, October 1999.
- Ghatak, Maitreesh y Timothy W. Guinnane (1999), “The Economics of Lending with Joint Liability: Theory and Practice”, en Journal of Development Economics, Vol.60, No.1, October 1999.
- Ghatak, Maitreesh y Neville Nien Huei Jiang (2002), “A Simple Model of Inequality, Occupational Choice and Development”, en Journal of Development Economics, 69, pp. 205-226.
- Gómez Samper, Henry y Carolina Luis-Bassa (2004), “Cómo las empresas pueden convertir una iniciativa social en ventaja competitiva”, mimeo, CAF, IESA y la Red de Conocimiento Sobre Emprendimiento Social.
- González Rozada, Martín y Alicia Menéndez (2002), “Public University in Argentina: Subsidizing the Rich?”, mimeo, Escuela de Economía Empresarial, UTDT y Princeton University.
- González-Vega, C., M. Shreiner, R. L. Meyer, J. Rodríguez y S. Navajas (1996), “Banco Solidario S.A.: The Challenge of Growth for Microfinance

Organizations”, mimeo, The Rural Finance Program, Ohio State University. Columbus, Ohio.

- Guaipatín, Carlos (2003), “Recursos Agrícolas y Crecimiento Económico: Explorar el laberinto de una vieja paradoja”, en *Perspectivas: Análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible*, Vol. 2 N° 1, Corporación Andina de Fomento.
- Guasch, J.L. y D. Brehon (2002), “*The technology gap for LAC countries: A principal component analysis*”, mimeo, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Guerrón, Pablo (2003), “Tres Casos de Disciplina de Mercado: Colombia, Perú, y Venezuela”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Guzmán, Tatiana (1998), “El Desarrollo de las Microfinanzas en Bolivia”, mimeo, The Global Development Research Center.
- Haddad, M. y A. Harrison (1993), “*Are there Positive Spillovers from Direct Foreign Investment? Evidence from Panel Data for Morocco*”, en *Journal of Development Economics* 42, pp. 51-74.
- Hamann, Javier, Kalpana Kochhar, Timothy Lane, Guy Meredith, Jürgen Odenius, David Ordoobadi, Helene Poirson y David Robinson (2003), “*Assessing Crisis Vulnerabilities in Latin America*”, en *Managing Financial Crises: Recent Experience and Lessons for Latin America*, Charles Collyns y Russel Kinkaid eds., Fondo Monetario Internacional 2003. Ocasional Paper N° 217. Washington, D.C.
- Hanson, Gordon (2001), “*Should countries promote Foreign Direct Investment*”, G-24 Discussion Paper N° 9: febrero.
- Hanson, Gordon H. (2003) “*What has happened to wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade*”, NBER Working paper N° 9563, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Hanushek, Eric A (1992), “*The Trade-Off between Child Quantity and Quality*”, en *Journal of Political Economy*, University of Chicago Press, Vol. 100(1), pp. 84-117, febrero.
- Hanushek, Eric A. (1997), “*Are resources important?*” testimonio, marzo 11, 1996, en *Journal of Negro Education*, 66:289-303.
- Hanushek, Eric A. (2002), “*Publicly Provided Education*”, en *Handbook of Public Economics*, A.J. Auerbach y M. Feldstein eds., Capítulo 30, Elsevier Science, pp. 2045-2141.
- Hanushek, Eric A (2002), “*The Importance of School Quality*”, en *Our Schools and Our Future: Are We Still at Risk?*. Paul E. Peterson ed., Hoover Institution Press. pp. 141-173. Stanford, CA.
- Hanushek, Eric A (2002), “*The Long Run Importance Of School Quality*” NBER Working Paper 9071, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Hanushek, Eric A. (2003), “*The Failure of Input-Based Schooling Policies*”, en *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 113(127), pp. F64-F98, febrero.
- Hanushek, Eric A. y Dennis D. Kimko (2000), “*Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations*”, en *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 90(5), pp. 1184-1208, diciembre.
- Hanushek, Eric A. y Javier A. Luque (2003), “*Efficiency and Equity in Schools around the World*”, en *Economics of Education Review*, 20(5) (octubre 2003), pp. 481-502.
- Harrison, Glenn W., Thomas F. Rutherford, David G. Tarr and Angelo Gurgel (2003), “*Políticas Comerciales Regionales, Multilaterales y Unilaterales del MERCOSUR para el Crecimiento y Reducción de la Pobreza en Brasil*”, mimeo, mayo.
- Harriss, J. (2001), “*Social Capital Construction and the Consolidation of Civil Society in Rural Areas*”, Working Paper Series N° 00-16, Development Studies Institute, London School of Economics and Political Science. Londres.
- Hartwell Associates (2004), “*Knowledge Assets & Social Capital: Exploring Opportunities for Increasing the Effectiveness of PAC Projects*”, mimeo, trabajo comisionado por CAF.

- Hatry, Harry P., John M. Greiner, y Brenda G. Ashford (1994), *“Issues and Case Studies in Teacher Incentive Plans”*, 2da edición, The Urban Institute Press. Washington, D.C.
- Hausmann, Ricardo (1998), *“Fiscal Institutions for Decentralizing Democracies: Which Way to Go?”*, en Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America, Kiichiro Fukasaku y Ricardo Hausmann eds., Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Desarrollo de la OCDE. Paris.
- Hausmann, Ricardo (2001), *“Dealing with Terms-of-Trade Volatility”*, presentación hecha en el seminario Volatilidad Externa y Competitividad en la Región Andina. Center for International Development, Harvard. Cambridge MA.
- Hausmann, Ricardo. y E. Fernández-Arias (2000), *“Foreign Direct Investment: Good Cholesterol?”*, Research Department Working Paper N° 417, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Hausmann, Ricardo y Roberto Rigobón (2003), *“An Alternative Interpretation of the ‘Resource Curse’: Theory and policy implications”*, NBER Working Paper 9424, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Hausmann, Ricardo y Dani Rodrick (2003), *“Economic Development as Self Discovery”* NBER Working Paper 8952, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Heckman, James y Cármen Pages-Serra (2000), *“The Cost of Job Security Regulation, Lessons from Latin American Labor Markets”*, Documento de Trabajo del Departamento de Investigación N° 430, Banco Interamericano. Washington, D.C.
- Heckman, James y Cármen Pages-Serra (2004), *“Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean. An Introduction”*, en J. Heckman y C. Pages, eds. Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean, NBER y University of Chicago. Cambridge, MA.
- Heckman, James, Robert LaLonde, y Jeffrey Smith (1999), *“The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”*, en Handbook of Labor Economics, Orley Ashenfelter y David Card eds., Volume 3A. Amsterdam: North-Holland, 1999: 1865-2097.
- Hines, James (1996), *“Tax Policy and the activities of multinational corporations”*, NBER Working Paper 5589, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Hnyilicza, Esteban (2004), *“Recursos Naturales, Innovación y Competitividad: Hacia un diseño institucional para la región andina”*, mimeo, trabajo comisionado por CAF.
- Hoelscher, David y Quintyn, Marc (2003), *“Managing Systemic Banking Crises”*, Occasional Paper 224, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Hoff, Karla, Avishay Braverman, y Joseph E. Stiglitz (1993), *“The economics of rural organization: Theory, practice and policy”*, Oxford University Press. New York, NY.
- Holtz-Eakin, Douglas y Amy Ellen Shwartz (1994), *“Infrastructure in a Structural Model of Economic Growth”*, NBER Working Paper N° 4824, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Honohan y Daniela Klingebiel (2003), *“Controlling the Fiscal Costs of Banking Crises”*, en Managing the Real and Fiscal Effects of Banking Crises, Daniela Klingebiel y Luc Laeven eds., Discussion Paper N° 428, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Hulten, Charles (1996), *“Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well You Use It May Be More Important Than How Much You Have”*, NBER Working Paper N° 5847, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Hulten, Charles y Robert M. Schwab (1991), *“Public Capital Formations and the Growth of Regional Manufacturing Industries”*, University of Maryland. College Park, MD.
- Ibarra-Yunez, Alejandro (2003) *“Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade: Some evidence*

for Mexico”, NBER Working Paper 9692, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

- Jacoby, Hanan G. (1994), “*Borrowing Constraints and Progress through School: Evidence from Peru*”, en *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, Vol. 76(1), pp. 151-60, February.
- Jaffe, Dwight y Bertrand Renaud (1996), “*Strategies to Develop Mortgage Markets in Transition Economies*”, Bank Financial Sector Development Department, Policy Research Working Paper N° 1697, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Jappelli, Tulio y Marco Pagano (2000), “*Information Sharing in Credit Markets: A Survey*”, Working Paper 36, Centre for Studies in Economics and Finance.
- Jaramillo, Fidel (2003), “El Desafío de Construir Capital Social en América Latina”, en *Capital Social: clave para una agenda integral de desarrollo*, F. Jaramillo y M. T. Szauer eds., Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Jaramillo, Fidel, Daniel Morillo y Joaquín Morillo (2004), “Margen Financiero y Competencia: el caso del Ecuador”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Jayasuriya, R y Q. Wodon (2001), “*Explaining Country Efficiency in Improving Health and Education Indicators: The Role of Urbanization*”, background paper para el Informe de Desarrollo Mundial 2003, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Jun, Joosung (1994) “*How Taxation Affects Foreign Direct Investment*”, Policy Research Working Paper N° 1307, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Junguito, Roberto (2004), “El Desarrollo del Mercado de Deuda Pública en los Países Andinos”, mimeo, documento comisionado por la Corporación Andina de Fomento.
- Kane, Edward. (2000), “*Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances*”, Policy Research Paper 2453, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Katz, Lawrence F. y Lawrence H. Summers (1988), “*Industry Rents: Evidence and Implications*”, Brookings pap. Econ. Act. 3, pp. 209-75.
- Kaufmann, Daniel, Art Kraay y Massimo Mastruzzi (2003), “*Governance Matters III*”, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Keller, Wolfgang (1999), “*How Trade Patterns and Technology Flows Affect Productivity Growth*”, NBER Working Paper 6990, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Koh, Winston T.H. y Poh Kam Wong (2003), “*Transitioning to Innovation-based Economic Growth: The Role of Science and Technology Policy and Singapore’s Experience*”, en *Journal of Economic Literature*.
- Kokko, A. R. Tansini y M. Zejan (1996), “*Local Technological Capability and Spillovers from FDI in the Uruguayan Manufacturing Sector*”, en *Journal of Development Studies* (34), pp. 602-611.
- Kopits, George (2001), “*Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*”, Working Paper 01/145, Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.
- Kouzmine, Valentine (2003), “Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX”, documento de trabajo, serie Comercio Internacional N° 33, CEPAL. Santiago, Chile.
- Krueger, Alan B. (1993), “*How Computers Have Changed the Wages Structure: Evidence from Microdata 1984-1989*”, en *Quarterly Journal of Economics* 108(1), pp. 33-60.
- Krugman, Paul (1991), “*Is bilateralism bad?*”, en *International Trade and Trade Policy*, E. Helpman and A. Razin, eds., Cambridge MA, MIT Press.
- Krugman, Paul (1999), “*Balance Sheets, the Transfer problem, and Financial Crises*”, en *International Tax and Public Finance* 6(4): 459-72.

- Kuczynski, Pedro Pablo (2003), “El Sistema Financiero”, en Después del Consenso de Washington: Relazando el Crecimiento y las Reformas en América Latina, Pedro Pablo Kuczynski y John Williamson eds., Fondo Editorial UPC.
- Kumar, Nagesh (2001), “*Infrastructure Availability, Foreign Direct Investment Inflows and their Export-Oriented: A Cross-Country exploration*”, Research and Information System for Developing Countries. New Delhi, India.
- Kuwayama, Mikio y J. Durán Lima (2003), “La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial”, documento de trabajo, serie Comercio Internacional N° 26. CEPAL. Santiago, Chile.
- Kuznets, S. (1955) “*Economic Growth and Income Inequality*”, en American Economic Review, 45(1): 1-28.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (2000), “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados para Alumnos en el Tercero y Cuarto Grado de la Educación Básica”, Informe Técnico. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (1998), “Primer Estudio Internacional Comparativo sobre Lenguaje, Matemática y Factores Asociados en Tercero y Cuarto Grado”, UNESCO/OREALC. Santiago, Chile.
- Laffont, Jean-Jacques y Mohamed Salah Matoussi (1995), “*Moral Hazard, Financial Constraints and Sharecropping in El Oulja*”, en Review of Economic Studies, Blackwell Publishers, Vol. 62(3), pages 381-99, July.
- Lane, Philip y Aaron Tornell (1998), “*Voracity and Growth*”, National Bureau of Economic Research Working Paper N° 6498. Cambridge, MA.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes, Andrei Shleifer y Robert Vishny (1998), “*Law and Finance*”, en Journal of Political Economy 106 (6): 1113-55.
- La Porta, Rafael, Florencio López de Silanes y Andrei Shleifer (2000), “*Government Ownership Of Banks*”, Harvard Institute of Economic Research Paper N° 1890, KSG Working Paper N° 01-016.
- Latinobarómetro (2003), “La Democracia y la Economía”, Informe-Resumen, octubre 2003.
- Leamer, Edward E. (1998), “*In Search of Stolper-Samuelson Linkages between International Trade and Lower Wages*”, In Imports, Exports and the American Worker, ed. S. Collins. Brookings Institution, 141-202. Washington, D.C.
- Lederman, Daniel y William Maloney (2003a), “*Trade Structure and Growth*”, Policy Research Working Paper 3025, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Lederman, Daniel y William Maloney (2003b), “*R&D and Development*”, Policy Research Working Paper 3024, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Lederman, Daniel y Lixin Colin Xu (2002), “*Comparative Advantage and Trade Intensity: Are Traditional Endowments Destiny?*”, mimeo, Banco Mundial.
- Lederman Daniel y Guillermo Perry (2002), “*Adjustments after Speculative Attacks in Latin America and Asia: A tale of Two Regions*”, Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Levy-Yeyati, Eduardo (2003), “*Financial Dollarization: Where do we Stand?*”, presentado en la Conferencia Financial Dollarization: Policy Options, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Levy-Yeyati, Eduardo, Alejandro Micco y Ugo Panizza (2004), “*Should the Government be in the Banking Business? The Role of the State-Owned and Development Banks*”, Research Department, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Light, Miles (2003), “Área de Libre Comercio de las Américas: Impactos Económicos en la Comunidad Andina”, mimeo, documento elaborado para la Secretaría General de la Comunidad Andina.

- Limao, N. y A.J. Venables (1999), “*Infrastructure, Geographical Disadvantage and Transport Costs*”, International Economics Working Paper N° 2257, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Lloyd-Ellis, Huw y Dan Bernhardt (2000), “*Enterprise, Inequality and Economic Development*”, en Review of Economic Studies, Blackwell Publishers, Vol. 67(1), pp. 147-68, January.
- Loayza, Norman, Pablo Fajnzylber y Cesar Calderón (2002), “*Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts*”, Banco Mundial. Washington, D.C.
- López-Acevedo, Gladis (2001), “*Teacher’s Incentives and Professional Development in Schools in Mexico*”, Banco Mundial. Washington, D.C.
- López-Cordova, Ernesto y Mauricio Mesquita Moreira (2003), “*Regional Integration and Productivity: The Experiences of Brazil and Mexico*”, BID-Intal-ITD-STA Working Paper N° 14.
- López-García, Paloma (2002), “*Labour Market Performance and Start-Up Costs: OECD Evidence*”, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science. Londres.
- Lora, Eduardo y Gustavo Márquez (1998), “*The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts*”, Documento de trabajo N° 371, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Macario, Carla (1998), “Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones a las políticas de desarrollo de la competitividad”, INTAL, Integración & Comercio, 1998 N° 4/5, Año 2.
- Madrid de Pieters, Norma (2003), “Mecanismos de Generación de Capital Social en Programas Gubernamentales de Desarrollo en Venezuela”, en Perspectivas: análisis de temas críticos para el desarrollo sostenible, Vol. 1, N° 2, diciembre 2003, Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Maloney, William F. Y Jairo Nuñez (2003), “*Measuring the Impact of Minimum Wages: Evidence from Latin America*”, en Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean, J. Heckman y C. Pages eds., NBER y University of Chicago. Cambridge, MA y Chicago, IL.
- Maloney, William (2002), “*Missed Opportunities: Innovation and Resource-Based Growth in Latin America*”, en Economía, Vol. 3 N° 1, pp. 111-151.
- Mann, Catherine L., Otsuki Tsunehiro y John Wilson (2004), “*Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: a Global Perspective*”, Working Paper 3224, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Manzano, Osmel (2004), “¿Qué sabemos sobre el desarrollo basado en Recursos Naturales?”, mimeo, Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Manzano, O. y R. Rigobón (2001), “*Resource Curse or Debt Overhang*”, NBER Working Paper 8390, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Martí, José (2002), “Implantación del capital riesgo y grado de desarrollo de los Mercados de Valores”, en Revista Iberoamericana de Mercados de Valores, N° 6, julio 2002.
- Martínez-Peria, Maria Soledad y Sergio Schmukler (1999), “*Do Depositors Punish Banks for Bad Behavior?*”, Policy Research Paper 2058, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Martínez-Zarzoso, Inmaculada y Felicitas Nowak-Lehman (2003), “*Augmented gravity model: An empirical application to MERCOSUR-European Union trade flows*”, en Journal of Applied Economics 2003, Volume VI, Universidad del Cema. Buenos Aires, Argentina.
- Mayorga, Román (1997), “Cerrando la Brecha”, Departamento de Desarrollo Sostenible, Documento N° SOC97-101, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, D.C.
- Mauro, Paulo (1995), “*Corruption and Growth*”, en Quarterly Journal of Economics, v. 110.

- McNabb, Robert y Paul Ryan. (1990), “*Segmented Labour Markets*”, en *Current Sigues in Labor Economics*, David Sapsford y Zafiris Tzannatos, eds. London: Macmillan, pp. 151-76.
- Meller, P. y D. Rappoport (2003), “Comparaciones Internacionales de la Dotación de Profesionales y la Posición Relativa Chilena”, Documento de Trabajo N° 174, Centro de Economía Aplicada.
- Meza, Liliana. (2003), “Apertura comercial y cambio tecnológico: sus efectos en el mercado laboral Mexicano”, mimeo.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (2003), “Una Aproximación de los Gastos Tributarios en el Perú”, Boletín de Transparencia Fiscal, Edición Especial, Ministerio de Economía y Finanzas. Lima.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia (2004), “Marco Fiscal de Mediano Plazo”, mimeo. Bogotá.
- Molano, Walter (2004), “*Overview: Is there a Political Crisis in Latin America?*” artículo publicado en Reuters, BCP SECURITIES LLC.
- Morisset, Jacques (2003), “*Does a country need a promotion agency to attract foreign direct investment?*”, Policy Research Working Paper 3028, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Morisset, Jacques y Neda Pirnia (2000), “*How Tax Policy and Incentives affect Foreign Direct Investment*”, Working Paper N° 2509, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Morsink, James y Tamim Bayoumi (2002), “*A Peek Inside the Black Box: The Monetary Transmission Mechanism in Japan*”, IMF Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 48(1).
- Muendler, Marc-Andreas (2002), “*Trade, Technology and Productivity: A Study of Brazilian Manufactures 1986-1998*”, mimeo, University of California, San Diego.
- Munnell, Alicia H. (1990), “*How does Public Infrastructure Affect Regional Economic Performance?*”, en *New England Economic Review*, Federal Reserve Bank of Boston, septiembre/octubre, pp. 11-32.
- Nelson, Richard (1996), “*The Sources of Economic Growth*”, Harvard University Press, Cambridge, M.A.
- Nelson, R. y E. Phelps (1966), “*Investment in Humans, Technology Difussion, and Economic Growth*”, en *The American Economic Review* 56(1/2): 69-75.
- Nicita, Alessandro (2004), “*Who Benefited from Trade Liberalization in Mexico? Measuring the Effects on Household Welfare*”, Policy Research Working Paper 3265, World Bank. Washington, D.C.
- Nickell, Stephen (1997), “*Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America*”, en *Journal of Economic Perspectives*, Volume 11, Number 3, pp. 55-74.
- Noland, Marcus y Howard Pack (2002), “*Industrial Policies and Growth: Lessons from International Experience*”, en *Economic Growth: Sources, Trends, and Cycles*, N. Loayza y R. Soto eds., Banco Central de Chile. Santiago, Chile.
- Nordstrom, H. (1995), “*Customs Unions, Regional Trading Blocs and Welfare*”, en *Expanding membership of the European Union*, R. Baldwin, P. Haaparanta, y J. Kiander (eds.), Cambridge University Press, pp. 54-78.
- Novacovsky, Irene (2003), “*Capital Social y Ética Aplicada en Proyectos de Desarrollo*”, en *CAF 2000 Capital Social: Clave para una agenda integral de desarrollo*. Caracas.
- Oliva, Carlos (2003), “*Repensando las Políticas Sectoriales*”, estudio preparado para la publicación *Política de Desarrollo Sectorial en los Andes*, Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Oman, Charles (1999), “*Policy Competition for Foreign Direct Investment. A Study of Competition among Governments to Attract FDI*”, Development Centre Studies, OECD.

- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2003a), “Estadísticas del comercio internacional”. Ginebra, Suiza.
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2003b), “*World Trade Report 2003*”. Ginebra, Suiza.
- Orozco, José Miguel (2003), “Impacto macroeconómico de las políticas de administración sostenible de recursos naturales: el sector forestal. Análisis comparativo entre dos países de América Latina”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Ortiz de Zevallos, Gabriel (2004), “Gobernabilidad en América Latina”, mimeo, trabajo comisionado por la Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Otto, James (1992), “*Mineral Sector Taxation Methods: A Global Review*”, Minerals Industry Taxation Policies for Asia and the Pacific, United Nations ST/ESCAP/1200, New York, 1992, pp. 11-21.
- Panagariya, Arvind (2002), “*Developing Countries at Doha: A Political Economy Analysis*”, en World Economy, Vol. 25, N° 9.
- Pavcnik, Nina (2000), “*Trade Liberalization, Exit and Productivity Improvements: Evidence from Chileans Plants*”, NBER 2000.
- Paxson, Christina y Norbert Schady (1999), “*Do School Facilities Matter? The Case of the Peruvian Social Fund (FONCODES)*”, Education Working Paper N° 2229, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Penfold, Michael (2002), “Costo Venezuela: Opciones de política para mejorar la competitividad”, Ediciones La Galaxia, CONAPRI / CAF. Caracas, Venezuela.
- Peñalver, Manuel (2002), “*Globalization, FDI and Growth: A Regional and Country Perspective*”, mimeo, Georgetown University.
- Peraza, Javier (1999), “*Análisis de Algunos Aspectos de la Economía Venezolana usando modelos Insumo-Producto*”, mimeo, Oficina del Economista Jefe, Petróleos de Venezuela (PDVSA).
- Perroni, Carlo, y J. Whalley (2000), “*The New Regionalism: Trade Liberalization or Insurance?*”, en Canadian Journal of Economics Vol. 33, pp. 1-24.
- Perry, Guillermo (2002), “*Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in Latin America and Caribbean Region?*”, Banco Mundial. Macroeconomics and Growth Working Paper N° 3080. Washington, D.C.
- Persson, Torsten y Guido Tabellini. (1991) “*Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence*”, Economics Working Papers 91-155, University of California at Berkeley.
- Persson, T. and G. Tabellini (1994), “*Is Inequality harmful for Growth? Theory and Evidence*”, en American Economic Review, 84(3): 600-621.
- Petrakis, P.E. y D. Stamatakis (2002), “*Growth and Educational Levels: A Comparative Analysis*”, en Economics of Education Review 21, pp. 513-521.
- Piketty, Thomas (1997), “*The Dynamics of the Wealth Distribution and the Interest Rate with Credit Rationing*”, en Review of Economic Studies, Vol. 64 (2) pp. 173-89. Blackwell Publishers.
- Pineda, José G. (2001), “*Non Discriminatory Trade Liberalization and Political Viability of Free Trade Agreements*”, mimeo, Department of Economics, University of Maryland, College Park, MD.
- Pineda, José (2003), “Crecimiento y Educación”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Pineda, José (2004), “Comercio Internacional y Crecimiento Económico en Venezuela”, mimeo.
- Porter, Michel (1990), “*The competitive advantage of nations*”, The Free Press, Rosenberg. New York.
- Porter, Michael (2000) “*Location, Clusters, and Company Strategy*”, en Oxford Handbook

of Economic Geography, Oxford University Press. Oxford.

- Porter, Michael (1999) “*Clusters and the new economics of competition*”, en *World view: global strategies for the new economy*, Harvard Business School Press. Boston, MA.
- Portugal Neto, Raúl Fernando (2002), “La inserción de las micro, pequeñas y medianas empresas en el mercado de capitales brasileño”, mimeo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2003), “*Millennium Development Goals: A compact among nations to end human poverty*”, Reporte de Desarrollo Humano 2003.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004), “La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, Alfaguara. Buenos Aires, Argentina.
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL) (2001), “*Quedándonos Atrás: un informe del progreso educativo en América Latina*”, Informe de la Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.
- Psacharopoulos, George, Carlos Rojas y Eduardo Velez (1993), “*Achievement Evaluation of Colombia's Escuela Nueva: Is Multigrade the Answer?*”, en *Comparative Education Review*, Vol. 37, Nº 3, August 1993.
- Radelet, Steven. (1999), “*Manufactured Exports, Export Platforms and Economic Growth*”, HIID, CAER II Discussion Paper Nº 43. Cambridge, MA.
- Ramos, Joseph (1998), “*A development strategy founded on natural resource-based production complexes*”, CEPAL Review Nº 66, Comisión Económica para el Desarrollo de América Latina. Santiago, Chile.
- Raunch, James (1994), “*Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from US Cities During the Progressive Era*”, NBER Working Paper 4973, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Reinhardt, N. y W. Peres (2000), “*Latin America's new economic model: Micro responses and economic restructuring*”, en *World Development*, Vol. 28, Nº 9, Pergamon Press, Ltd. Oxford, GB.
- Reinhart, Carmen, Kenneth Rogoff y Miguel Savastano (2003), “*Debt Intolerance*”, NBER Working Paper 9908, National Bureau of Economic Research. Cambridge MA.
- Riezman, Ray (1999), “*Can Bilateral Trade Agreements Help Induce Free Trade*”, *Canadian Journal of Economics*, Vol. 32, issue 3, pp. 751-766.
- Ridder, Geert y Gerard Van der Berg (2002), “*A Cross Country Comparison of Labor Market Frictions*”, USC CLEO Research Paper Nº C02-15.
- Ríos, Germán (2002), “Pobreza y Desigualdad, tendencias recientes en América Latina”, en *Temas Críticos para América Latina*, Corporación Andina de Fomento. Caracas.
- Rodríguez-Clare, Andrés (2001), “*Costa Rica's Development Strategy based on Human Capital and Technology: how it got there, the impact of Intel, and lessons for other countries*”, escrito para el Human Development Report 2001, PNUD.
- Rodríguez-Clare, Andrés, Saenz, Manrique y Trejos, Alberto (2002), “Análisis del Crecimiento Económico en Costa Rica: 1950-2000”, mimeo, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrik, Dani (1997), “*TFFG Controversies, Institutions, and Economic Performance in East Asia*”, NBER Working Paper 5914, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Rodrik, Dani (1999a), “*Where Did All The Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*”, NBER Working Paper 6350, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

- Rodrik, Dani (1999b), “*Institutions for High-Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them*”, October 1999. Documento preparado para la IMF conference on Second Generation Reforms. Versión revisada y publicada por Studies in Comparative International Development, 2000.
- Rodrik, Dani, ed. (2003), “*In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*”, Princeton University Press.
- Rojas-Suárez, Liliana (1997), “*Safe and Sound Financial Systems: What Works for Latin America*”, Johns Hopkins Univ Pr. Baltimore, MD.
- Ryan, Paul (2001), “*The School-to-Work Transition: A Cross-National Perspective*”, en Journal of Economic Literature. Vol. XXXIX, pp. 34-92.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), “*Natural Resource Abundance and Economic Growth*”, NBER Working Paper 5398, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Saggi, Kamal (2001), “*Trade, Foreign Direct Investment, and International Technology Transfer: A Survey*”, International Economics. Trade, Capital flows Working Paper number 2349, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Sala-i-Martin, Xavier (2002), “*The Disturbing “Rise” of Global Income Inequality*”, NBER Working Paper 8904, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.
- Salas, Carlos (2001), “*The Impact of NAFTA on Wages and Incomes in Mexico*”, en NAFTA at Seven: Its impact on workers in all three nations, Economic Policy Institute. Washington, D.C.
- Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert R. Schady (2002), “*Off and Running? The Rising Demand for Skilled Workers in Latin America*”, Policy Research Working Paper N° 3015, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Schiff, Maurice y Yanling Wang (2002), “*Education, Governance and Trade-related Knowledge Spillovers in Latin America*”, mimeo, Banco Mundial.
- Schmidt-Hebbel, Klaus (2001), “*Chile’s Growth: Resources, Reforms and Results*”, trabajo presentado en la 5ta Conferencia Anual del Banco Central de Chile, N° 33. Abril 1998. Santiago, Chile.
- Sen, Amartya (1987), “*On Ethics and Economics*”, Oxford and New York, Basil and Blackwell.
- Servén, Luis (2004), “*Déficit Público, Espacio Fiscal e Inversión en Infraestructura*”, presentación en Reunión Latinoamericana sobre el Financiamiento de la Infraestructura, Banco Mundial. Washington, D.C.
- Shatz, Howard. (2001), “*Expanding Foreign Direct Investment in the Andean Countries*”, CID Working Paper No. 64, Center for International Development at Harvard University, Cambridge, MA.
- Shleifer, Andrei y Robert Vishny (1994), “*Politicians and Firms*”, en Quarterly Journal of Economics, 109: 995-1025.
- Sistema Económico Latinoamericano (SELA) (2001), “*FTAA: Passport to Globalization or the erosion of integration?*”, en Strategic Issues N° 37. Caracas.
- Solimano, Andrés (2003), “*Governance crises and the Andean Region: a political economy analysis*”, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 23 (LC/L.1860-P/I), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- Spar, D. (1998), “*Attracting High Technology Investment: Intel’s Costa Rica Plant*”, Foreign Investment Advisory Service Occasional Paper 11. Washington, D.C.
- Srinivasan, T. (2001), “*Growth and Poverty Alleviation: Lessons from Development Experience*”, ADB Institute, Working Paper 17.
- Stein, Ernesto, Ernesto Talvi y Alejandro Grisanti (1998), “*Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*”, NBER Working Paper 6358, National Bureau of Economic Research. Cambridge, MA.

- Stern, David (1999), *“Improving Pathways in the United States from High School to college and Career”*, in *Preparing Youth for the 21st century: the Transition from Education to the Labour Market*, OECD: Paris, pp. 155-214.
- Stern, D. y D. Wagner (1999), *“International Perspectives on the School-to-Work Transition”*, Hampton Press. Cresskill, NJ.
- Stewart, F (2000), *“Income Distribution and Development”*, QEH Working Paper N° 37.
- Stiglitz, Joseph E y Andrew Weiss (1981), *“Credit Rationing in Markets with Imperfect Information”*, en *American Economic Review*, American Economic Association, Vol. 71(3), pages 393-410, June.
- Stiglitz, Joseph E. (1974), *“Incentives and Risk Sharing in Sharecropping”*, en *Review of Economic Studies*, Blackwell Publishers, Vol. 41(2), pages 219-55, April.
- Stiglitz, Joseph (1990), *“Principal and Agent”*, en *The New Palgrave: A Dictionary of Economics Allocation. Information and Markets*. MacMillan.
- Stiglitz, Joseph (1994), *“The Role of the State in Financial Markets”*, proceedings of the World Bank Annual Conference on Economic Development. Washington, D.C.
- Stijns, Jean-Philippe (2001), *“Natural Resource Abundance and Human Capital Accumulation”*, Development and Comp Systems 0112001, Economics Working Paper Archive at WUSTL.
- Superintendencia Nacional de Administración Tributaria de Perú (SUNAT) (2004), *“Normas Comprendidas en la Reforma Tributaria.”* <http://www.sunat.gob.pe/>
- Sutton, John (1998), *“Technology and market structure: Theory and history”*, MIT Press. Boston, MA.
- Talvi, Ernesto y Carlos Végh (2000), *“Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy”*, National Bureau of Economic Research. Working Paper N° 7499. Cambridge, MA.
- Tanzi, Vitto y Howell Zee (2000), *“Tax Policy for Emerging Markets: Developing Countries”*, Fondo Monetario Internacional. IMF Working Paper 00/35. Washington, D.C.
- Tokman, Victor y D. Martínez (1999), *“Productividad y empleo en la apertura económica”*, Organización Internacional del Trabajo. Lima, Perú.
- Torres, Fiorella (2002), *“El Mercado de Valores como fuente alternativa de financiamiento para la pequeña y mediana empresa en el Perú”*, en *Revista Iberoamericana de Mercados de Valores*, 6, julio 2002.
- Townsend, Robert (1979), *“Optimal contracts and competitive markets with costly state verification”*, Staff Report 45, Federal Reserve Bank of Minneapolis.
- Tybout, J. Y M.D. Westbrook (1995), *“Trade Liberalization and the Dimensions of Efficiency Change in Mexican Manufacturing Industries”*, en *Journal of International Economics* 39, pp. 53-78.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1993), *“Transnational Corporations and Integrated International Production”*, World Investment Report 1993, ST/CTC/156.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1997), *“FDI and Competition Policy”*, World Investment Report 1997, UNCTAD/WIR/1997.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (1999), *“FDI and the Challenge of Development”*, World Investment Report 1999, UNCTAD/WIR/1999.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2000a), *“The Competitiveness Challenge: Transnational Corporations and Industrial Restructuring in Developing Countries”*, New York and Geneva: United Nations.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2000b), *“Cross-border M&A and Development”*, World Investment Report 2000, UNCTAD/WIR/2000.

- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2001), “*Promoting Linkages*”, World Investment Report 2001, UNCTAD/WIR/2001.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2002), “*Trade and Development Report 2002*”, report by the Secretariat of the United Nations Conference on Trade and Development.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003a), “*Handbook of Statistics*”. Génova, Suiza.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2003b), “*FDI Policies for Development: National and International Perspectives*”, World Investment Report 2003, UNCTAD/WIR/2003.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2000), “*Interregional Cooperation in Trade and Investment Asia-Latin America*”, Studies in Trade and Investment N° 43, ST/ESCAP/2069.
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1998), “*Teachers and teaching in a changing world*”, World Education Report 1998. Paris.
- United Kingdom Cabinet Offices (1996), “*The White Paper*”. London, UK.
- United States Department of Agriculture (USDA) (2001), “*The Road Ahead: Agricultural Policy Reform in the WTO*”, ERS Agricultural Economics Report N° 802.
- University of Pennsylvania (2002), “*Penn World Tables 6.1*”, Center for International Comparisons at the University of Pennsylvania. Philadelphia, PA.
- Valdés-Prieto, S. (2002), “Políticas y mercados de pensiones”, Ediciones Universidad Católica, Santiago.
- Van den Berg, Gerard J. (2003), “*Multiple Equilibria and Minimum Wages in Labour Markets with Informational Frictions and Heterogenous Production Technologies*”, CEPR Discussion Paper N° 3977.
- Van Meurs & Associates Ltd (1995), “*Worldwide Fiscal Systems for Oil-1997*”, Barrows Inc. New York, NY.
- Venables, Anthony (2002), “*Trade, Location, and Development: an overview of theory*”, mimeo, London School of Economics.
- Venables, Anthony J (1999), “*Regional Integration Agreements: A Force for Convergence or Divergence?*”, World Bank Policy Research Working Paper 2260 Washington, D.C.
- Vial, Joaquín (2001), “*Foreign Investment In The Andean Countries*”, CID Working Paper N° 85.
- Vial, Joaquín (2003a), “Efectos Fiscales de la Política de Comercio Exterior”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Vial, Joaquín (2003b), “Política Fiscal en un Contexto de Elevada Volatilidad Externa”, preparado para el seminario Retos de la Política Fiscal en la Región Andina. Corporación Andina de Fomento, julio 2003.
- Vial, Joaquín y José Orihuela (2003), “Instituciones y Crecimiento en los Países Andinos”, mimeo, Corporación Andina de Fomento.
- Viner, J. (1950), “*The Customs Union Issue*”, Carnegie Endowment for International Peace. New York.
- Well, Louis y Alvin Wint (2000), “*Marketing a Country: Promotion as a tool for attracting Foreign Investment*”, Occasional paper N° 13, FIAS.
- World Institute for Development Economics Research (WIDER) (2000), “*UNDP World Income Inequality Database*”, ONU/WIDER. Helsinki, Finland.
- Wöbmann, Ludger (2003), “*Educational Production in East Asia: The Impact of Family Background and Schooling Policies on Student Perfor-*

mance”, Kiel Working Paper N° 1152.
Kiel Institute for World Economics.

- Wodon, Quentin (2001), “*Attacking Extreme Poverty: Learning from the Experience of the International Movement*”, Banco Mundial (HC59.72.P6A8). Washington, D.C.

- Wright, Gavin y Jesse Czelusta (2002), “*Resource-based growth past and present*”, mimeo, Stanford University.

- Xu, Bin (2000), “*Multinational Enterprises, Technology Diffusion, and Host Country Productivity Growth*”, *Journal of Development Economics* 62, pp. 477-49.

- Zhang, Xiaoming y Heng-fu Zou (1995), “*Foreign Technology Imports and Economic Growth in Developing Countries*”, Policy Research Working Paper N° 1412, Banco Mundial. Washington D.C.

Este libro se terminó
de imprimir en noviembre de 2004
Caracas-Venezuela.
La presente edición consta
de 1.000 ejemplares