



CONSTRUYENDO EL DORADO

LECCIONES DEL PROGRAMA ANDINO
DE COMPETITIVIDAD - PAC



CONSTRUYENDO EL DORADO

Lecciones del Programa Andino
de Competitividad - PAC

Primera edición: Noviembre 2003

ISBN: 9972-649-25-3

Depósito legal: 1501082003-6668

© **Corporación Andina de Fomento**

www.caf.com/pac

El material de este libro forma parte del
Programa Andino de Competitividad
de la Vicepresidencia de Estrategias
de Desarrollo de la CAF

Editor: Luis Chang Chang Fun

Producción editorial y diseño

APOYO Comunicación Corporativa S.A.
Juan de la Fuente 625 - San Antonio - Miraflores

Diseño de carátula: Rosario Arana Cisneros

Impresión: Metrocolor S.A.

C O N T E N I D O

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	9
EL PAC: INTENTANDO HACER BIEN LAS COSAS	10
ACTIVIDADES DEL PROGRAMA	10
CAPÍTULO I	
LA COMPETITIVIDAD DE LOS PAÍSES ANDINOS	15
EL REPORTE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD	17
RESULTADOS	17
BOLIVIA: SIN AVANCES EN SUS NIVELES DE COMPETITIVIDAD	18
COLOMBIA: MEJORÓ DOS ESCAÑOS EN ÍNDICE GLOBAL DE COMPETITIVIDAD	19
ECUADOR: LIGEROS AVANCES EN 2003	20
PERÚ: ESCALA POSICIONES, PERO MUESTRA DETERIORO A NIVEL MICRO	21
VENEZUELA: VENTAJA RELATIVA EN TECNOLOGÍA SUSTENTA COMPETITIVIDAD	21
¿POR QUÉ EL CRECIMIENTO EN LOS PAÍSES ANDINOS ES LENTO?	22
LA PRÓXIMA ETAPA: CÓMO SER COMPETITIVO	24
CAPÍTULO II	
LOS CLUSTERS: ALLÍ DONDE SE DESARROLLAN LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE LAS EMPRESAS	29
¿QUÉ ES UN CLUSTER?	31
CLUSTERS EN LOS PAÍSES ANDINOS	32
CLUSTERS DE BOLIVIA	32
CLUSTERS DEL PERÚ	35
CLUSTERS DEL ECUADOR	36

CAPÍTULO III	
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	39
ACCESO A LA RED	41
APRENDIZAJE EN LA RED	43
ECONOMÍA INTERCONECTADA	43
POLÍTICAS EN LÍNEA	44
DIEZ PRIORIDADES	44
CAPÍTULO IV	
POLÍTICA ECONÓMICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	47
CLIMA DE NEGOCIOS E IED	49
DETERMINANTES DE LA IED	49
INSTITUCIONES Y MARCO ECONÓMICO ADECUADO PARA ATRAER IED	50
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN LOS PAÍSES ANDINOS	52
CAPÍTULO V	
VULNERABILIDAD A CHOQUES EXTERNOS	71
DEPENDENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES	71
PAÍSES ANDINOS, ENTRE LOS MÁS VOLÁTILES	71
FACTORES QUE EXPLICAN LA VOLATILIDAD	73
¿CÓMO SE TRANSMITE LA VOLATILIDAD DE LOS PRECIOS DE BIENES PRIMARIOS?	74
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	75
COMENTARIOS FINALES	78
CAPÍTULO VI	
MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	81
INDUSTRIA Y DESEMPEÑO AMBIENTAL	83
EVALUACIÓN DEL COSTO EFECTIVO DE POLÍTICAS AMBIENTALES	83
DESARROLLO SOSTENIBLE: EL RETO PARA EL NUEVO SIGLO	88
CONCLUSIONES	91
CÓMO SER COMPETITIVO	91
CLUSTERS	91
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN	91
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA	92
VULNERABILIDAD DE LAS ECONOMÍAS ANDINAS	92
MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	92

P R Ó L O G O

L. Enrique García *

Los conquistadores que vinieron al continente americano en el siglo XVI andaban a la búsqueda de ese reino mágico y legendario, llamado El Dorado, que se decía era abundante en oro y metales preciosos. Tales aventureros creían que el solo descubrimiento de El Dorado los haría ricos, en una época en que el mercantilismo era la forma prevaleciente de creación —o más bien de acumulación— de riqueza. Esa leyenda fue el sueño que guió a los conquistadores a explorar nuevos territorios, donde hoy se encuentran los países andinos.

Cinco siglos después, las formas de crear valor han cambiado totalmente. Hoy queremos alcanzar El Dorado, pero para ello tenemos que construirlo y hacer realidad esa leyenda con nuestro propio esfuerzo, pues no existen tales reinos mágicos. Pero no un Dorado de oro y plata, sino de prosperidad para su propia gente, basada en la generación de sólidas ventajas competitivas sostenibles en el tiempo. Y el principal activo en estos territorios es el recurso humano, el mismo que en conjunción con otros recursos nos permitirá, a través del conocimiento, salir del atraso y construir la ansiada prosperidad para nuestros países.

La CAF decidió establecer el Programa Andino de Competitividad (PAC), un proyecto especial y estratégico, como parte del compromiso de la Corporación por contribuir al desarrollo de estos países. A través de éste, la CAF busca ayudar a entender los fundamentos de la construcción de las ventajas competitivas de los países andinos y a difundir propuestas para mejorar la posición competitiva de los mismos. Para ello, la CAF estableció una alianza estratégica con el Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, el que, junto con centros académicos de los países andinos, llevó a cabo una serie de investigaciones y actividades cuyas principales ideas y lecciones nos complace presentar en este libro.

Construir el nuevo reino de El Dorado no es una tarea fácil. Requiere de la conjunción de los esfuerzos de todos y de la perseverancia en el tiempo, guiados por una filosofía muy simple: la búsqueda permanente de la excelencia, una forma de pensamiento por la cual los grandes avances y logros nunca son suficientes, pues siempre hay lugar para la mejora. Ése es el nuevo camino a El Dorado.

*Presidente Ejecutivo - CAF

I N T R O D U C C I Ó N

En términos de rendimiento económico, durante el siglo XX, los países andinos no lograron pasar de una estructura económica apropiada para los tiempos de la colonia, o de una era industrial temprana, hacia una nueva estructura que pudiera ser exitosa en una era en la cual la información, el conocimiento y la innovación son los motores que impulsan el crecimiento y desarrollo.

A mediados de los sesenta, los países andinos tenían un Producto Bruto Interno (PBI) per cápita similar al de las naciones de Asia Oriental. Sin embargo, sólo tres décadas más tarde, su PBI per cápita es más que duplicado por el alcanzado por los países asiáticos gracias a su rápido crecimiento. Considerando la actual dinámica de la economía global, las naciones andinas están condenadas a quedarse atrás si no consiguen dar un salto a la nueva economía: la del siglo XXI.

Las antiguas maneras no serán suficientes. Nuevos descubrimientos de riqueza mineral o el desarrollo de nuevos recursos naturales solamente servirán para mantenernos en el mismo carril de tráfico lento en el que nos encontramos. Se debe crear nuevas condiciones para dar un salto exitoso hacia el carril de tráfico rápido, que nos permitan salir de la pobreza generalizada, eliminar las desigualdades extremas y terminar con la degradación ambiental.

Los países andinos ya han estado haciendo profundas reformas económicas para alcanzar la estabilidad económica y generar condiciones básicas para que los mercados funcionen adecuadamente. En países donde estas reformas han tenido tiempo de dar fruto se ha tenido éxito en reducir dramáticamente la inflación y mejorar el desempeño de las exportaciones, tanto como conseguir un crecimiento económico estable.

Nos encontramos más integrados en la economía mundial, en el comercio, finanzas y flujos de inversión. Sin embargo, esto es insuficiente. Las exportaciones mantienen una fuerte base en recursos naturales, y las ganancias más significativas en participación en los mercados internacionales radican en bienes que están perdiendo importancia en el intercambio mundial.

Para cambiar su suerte, nuestros países deberán usar como punto de partida lo que ya han construido con gran esfuerzo y sacrificio. Pero las reformas de “primera generación” por sí solas no impulsarán el gran salto. Los países andinos todavía deben sobrepasar desventajas que se acumularon durante un largo período de negligencia y deberán construir

los cimientos requeridos para integrarse a la economía del siglo XXI, que tiene como base el conocimiento. Esto no será fácil.

Nuestros niveles de avance educacional son bajos. La ciencia y la tecnología han sido ignoradas en términos tanto de asignación de recursos económicos como de recursos humanos. La infraestructura de servicios y las comunicaciones son deficientes, y a ello se suman las dificultades de nuestras características geográficas. El ordenamiento institucional no es favorable, la capacidad de gobernar es débil, la corrupción es un problema en el que hay mucho por hacer, y las desigualdades de ingresos están entre las mayores del mundo.

El PAC: intentando hacer bien las cosas

Para llevar adelante la coordinación del PAC y poner en marcha la primera fase del mismo (PAC I), la CAF convocó al Centro para el Desarrollo Internacional (CID, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Harvard, Estados Unidos, cuyos investigadores trabajaron en colaboración con instituciones de los cinco países de la región, así como con representantes de sus gobiernos, del sector privado y de la sociedad civil.

El PAC, que comenzó en diciembre de 1999, busca promover una agenda integral para el fortalecimiento de la competitividad nacional y regional, que promueva un crecimiento ambientalmente sostenible y que mejore significativamente las condiciones de vida en la región. El Programa ha enfatizado la necesidad de actuar en las siguientes acciones de política para lograr mejoras en la competitividad de los países:

- Mejorar el ámbito de los negocios, de manera que los países resulten más atractivos para los inversionistas extranjeros
- Eliminar trabas para la creación de nuevas empresas
- Crear las condiciones para un uso eficiente de las tecnologías de la información
- Asegurar que las regulaciones ambientales promuevan prácticas que junto con proteger el ambiente sean compatibles con un manejo eficiente de las empresas
- Incentivar a las asociaciones de productores a tomar la iniciativa para mejorar su competitividad, sin esperar que las soluciones vengan de los gobiernos

Durante el primer año del Programa se realizaron más de 20 seminarios y conferencias para presentar resultados y promover el diálogo sobre propuestas concretas de acción. Como resultado de este proceso se han puesto en marcha grupos de trabajo en tres áreas: tecnologías de la información, eliminación de barreras para la creación de nuevas empresas, e incorporación de nuevas tecnologías y otras acciones requeridas para mejorar la competitividad en sectores agropecuarios seleccionados.

Actividades del Programa

El PAC fue concebido para tener una duración de cuatro años, con una evaluación intermedia al finalizar el segundo año. Se han planeado actividades y subprogramas, y para el período 2000-2001, se trabajó en tres áreas generales:

- I. Fundamentos microeconómicos de la competitividad
- II. Políticas económicas
- III. Medio ambiente y desarrollo sostenible

La estrategia del PAC

El éxito del Programa dependerá de que, efectivamente, sean aplicadas las propuestas e iniciativas presentadas. Y para que la agenda del PAC se convierta en una agenda nacional, es muy importante que los principales actores en cada país se apropien de sus acciones y propuestas. Con ese propósito se está impulsando la participación activa en el Programa, principalmente en el debate sobre asuntos de competitividad, de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil de cada país.

Las actividades de la primera fase del PAC consistieron principalmente en proyectos de investigación, los cuales estuvieron enfocados en la elaboración de reco-

mendaciones de políticas y en la promoción de interacción y discusión para generar y dar seguimiento al proceso de cambio en sectores económicos específicos, y en otras actividades para promover y consolidar una agenda para el cambio en cada país. Uno de los objetivos del Programa es ayudar a construir instituciones para dar continuidad a las iniciativas de fortalecimiento de competitividad.

Finalmente, el PAC aspira a mejorar la habilidad de la CAF para responder a las necesidades de desarrollo de la región y fortalecer su capacidad para apoyar decisiones de políticas públicas.

El Programa ha mantenido una actitud flexible para incorporar nuevos temas o proyectos específicos cuando la necesidad se ha presentado. Un tema común ha sido la necesidad de innovación y cambio para alejar a las economías andinas de su dependencia en recursos naturales y dirigirlas hacia estructuras de producción que tengan mayor base en el conocimiento.

I. Fundamentos microeconómicos de competitividad

Consistió de intervenciones orientadas a impulsar procesos para promover la ventaja competitiva al nivel de empresas o grupos de empresas (*clusters*). Michael Porter lideró esta parte del equipo, que también contó con la participación del Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS), institución afiliada al Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (Incae). Esta área comprendió tres subprogramas:

1. Clusters de tecnología de la información: El Programa trabajó en Venezuela para explorar la posibilidad del desarrollo de un *cluster* de compañías innovadoras y competitivas en esta industria.

2. Clusters de agrotecnología: Debido a la importancia de la agricultura en la región andina, el impacto de la agricultura de baja productividad en el ambiente, y la posibilidad de implementar la competitividad de las labores agrícolas de forma significativa, el Programa trabajó en la creación de *clusters* de agrotecnología. También examinó los obstáculos a la competitividad que resultan de políticas públicas y se esforzó en promover consenso para cambiar esas políticas. Este trabajo se llevó a cabo en Bolivia, Ecuador y Perú.

3. Instituciones para la competitividad: La agenda de competitividad de un país debería basarse en un esfuerzo conjunto entre el gobierno y la sociedad civil, especialmente el sector empresarial. Aunque este trabajo se enfocó particularmente en Colombia, el PAC examinó las experiencias con instituciones formales e informales que impul-

san la competitividad de las empresas en diversos países y así extraer lecciones para toda la región andina.

II. Políticas económicas

Esta área agrupó cinco subprogramas y estuvo liderada por Jeffrey Sachs. Todos incluyeron estudios para dar apoyo a iniciativas de políticas que pudieran ser asumidas por cada gobierno.

1. Preparación para la adopción de tecnología de la información: El Programa evaluó la preparación de los cinco países para aprovechar las nuevas tecnologías de la información y para identificar iniciativas de políticas que pudieran fortalecer la competitividad a través del avance en esta área.

2. Indicadores de competitividad: Con base en la experiencia del *Reporte Global de Competitividad*, un conjunto de indicadores específicos fue analizado y validado para cada país con el fin de evaluar el progreso en diferentes áreas de competitividad. Este trabajo resultó en un mejor entendimiento de las barreras específicas que es necesario desmontar para promover el crecimiento económico.

3. Atracción de inversionistas extranjeros a la región andina: Comenzando con un trabajo reciente hecho en el CID sobre los determinantes de las decisiones de ubicación de inversión por corporaciones multinacionales, el Programa evaluó las instituciones, políticas y regulaciones en marcha en los cinco países andinos.

4. Estrategias de fortalecimiento de comercio: El propósito principal de este estudio fue determinar las condiciones que permitan pasar con éxito desde estructuras económicas basadas en recursos naturales a aquellas basadas en los factores que impulsan el crecimiento en la actualidad.

5. Vulnerabilidad ante *shocks* externos: Se examinaron los instrumentos de políticas para reducir la vulnerabilidad ante los choques de precios en los principales bienes de exportación, y se hicieron propuestas al respecto. La investigación general fue liderada conjuntamente por las universidades y un equipo del CID.

Trabajo en equipo

Con la finalidad de que el Programa tuviera éxito, para el PAC I fue esencial tener presencia activa en todos los países andinos. Por lo tanto, se trabajó con profesionales en cada país bajo la dirección del equipo del CID y en contacto estrecho con las oficinas locales de la CAF. Además, para los procesos de investigación y diálogo, se contó con entidades asociadas con

cinco instituciones académicas:

Bolivia: Universidad Católica de Bolivia, La Paz

Colombia: Universidad de Los Andes, Bogotá

Ecuador: Escuela Superior Politécnica del Litoral (Espol), Guayaquil

Perú: Universidad del Pacífico, Lima

Venezuela: Venezuela Competitiva, Caracas.

III. Medio ambiente y desarrollo sostenible

Una de las principales preocupaciones sobre competitividad es la interacción entre el desarrollo económico y el medio ambiente. Estrategias basadas en la explotación intensiva de recursos naturales y la presión proveniente de una población (pobre en su gran mayoría) que aumenta rápidamente, han hecho que el crecimiento económico sea perjudicial para el medio ambiente. Esto se hace evidente en la región andina. Una nueva estrategia para el futuro debe tomar en cuenta los retos ambientales que estos países enfrentan. El PAC tomó en cuenta dos subprogramas al respecto.

1. Uso de recursos naturales: Se concentró en la identificación de condiciones apropiadas para el uso óptimo de un determinado recurso natural dentro de una economía compleja. El trabajo inicial se aplicó a Bolivia y Venezuela, y la investigación se llevó a cabo en coordinación con la realizada para analizar la vulnerabilidad ante *shocks* externos.

2. Evaluación del costo efectivo de políticas ambientales: Las universidades locales colaboraron en una revisión de las políticas e instituciones ambientales de los países andinos. En el trabajo se incluyeron las implicaciones del costo para el comercio y la formulación de recomendaciones de políticas para cada país. El trabajo inicial se aplicó a Colombia, Ecuador y Perú.

C a p í t u l o I



La competitividad de los países andinos

LA COMPETITIVIDAD DE LOS PAÍSES ANDINOS

Los países son competitivos si pueden alcanzar un crecimiento económico rápido y sostenible en el largo plazo. Esto requiere más que estabilidad macroeconómica y más que bajos costos, o la habilidad de vender productos a bajos precios en mercados internacionales (excepto si es que contribuyen al proceso de crecimiento). Se requiere de una serie de factores que sustenten el potencial de un determinado país para conseguir un crecimiento rápido, y que tienen que ver no sólo con la disponibilidad de recursos o de capital, sino también –y principalmente– con componentes como la existencia de instituciones públicas y privadas que apoyen y avalen el crecimiento, la capacidad de adoptar tecnologías y de innovar, entre otros.

El Reporte Global de Competitividad

Si bien existen muchas formas de medir la competitividad, el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM) utiliza una metodología que permite determinar los avances y retrocesos de los países considerados en su muestra, así como ver las diferentes áreas críticas en las que trabajan los agentes de la competitividad.

El FEM y la CAF son socios estratégicos en la tarea de promover la competitividad. A continuación se presentan los resultados del últi-

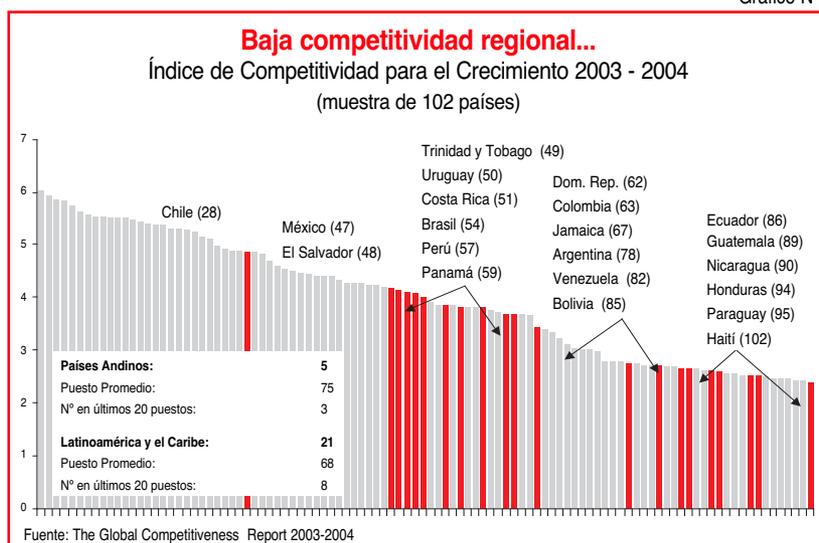
mo reporte anual, publicado a finales de 2003, correspondiente al período 2003-2004.

Este reporte presenta el usual ranking de competitividad en dos campos: el Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) sobre una muestra de 102 países y el Índice de Competitividad Empresarial (ICE) para un conjunto de 95 países. El primero intenta medir el potencial de crecimiento económico en el mediano plazo; el segundo, la capacidad de las empresas de generar valor con los recursos disponibles actualmente.

Resultados

De acuerdo con el ICC, Finlandia se posiciona como el país más competitivo del mundo, seguido por Estados Unidos. Es interesante resaltar que las otras cua-

Gráfico N° 1



tro economías escandinavas y Suiza están entre los 10 primeros lugares: Suecia (3), Dinamarca (4), Suiza (7), Islandia (8) y Noruega (9). Asimismo, Taiwán (5) y Singapur (6) se unen a este selecto grupo con un excelente desempeño en tecnología.

En América Latina, Chile (28) continúa siendo el país más competitivo de la región, seguido por México (47) y El Salvador (48). Cabe destacar que este último subió 14 puestos con respecto al año pasado, y desplazó a Costa Rica del primer puesto entre los países centroamericanos. Las ganancias de competitividad en el último año más notables además de la de El Salvador, son las de México (+8), Colombia (+2) y Honduras (+2). Las pérdidas de competitividad más importantes se registraron para Uruguay (-8), Brasil (-7), Jamaica (-6) y Nicaragua (-5). Haití, Bolivia y Costa Rica no registraron avances ni retrocesos.

En cuanto al ICE —que mide la productividad actual en el ámbito de las empresas— Finlandia y Estados Unidos también ocupan la primera y segunda posición, respectivamente. Entre los países latinoamericanos y del Caribe, Chile (32) es el más productivo, seguido por Brasil (34) y Costa Rica (45). Con respecto al año pasado, las ganancias más importantes se registraron para México (+8), Colombia (+6), Jamaica (+4) y Ecuador (+3). Las pérdidas más importantes fueron para República Dominicana (-18), Trinidad y Tobago (-8), Panamá (-7) y Costa Rica (-5).

Para los países andinos, los resultados han sido, más bien, levemente favorables en ambos índices. Bolivia se mantuvo estable en ambos índices, Colombia subió dos escaños en el ICC y seis en el ICE, Ecuador ganó una posición en el ICC y tres en el ICE. Por otra parte, Perú subió un escaño en el primero, pero perdió cinco en el segundo, y Venezuela perdió una sola posición en el ICC y se mantuvo estable en el ICE. El promedio regional, sin embargo, subió una posición en ambos índices. Estos resultados nos dan indicios de que las tendencias de constantes pérdidas de competitividad pueden estar empezando a revertirse. Sin embargo, aún se requiere de esfuerzos continuos para promover la competitividad en los países antes de que se consolide una tendencia positiva.

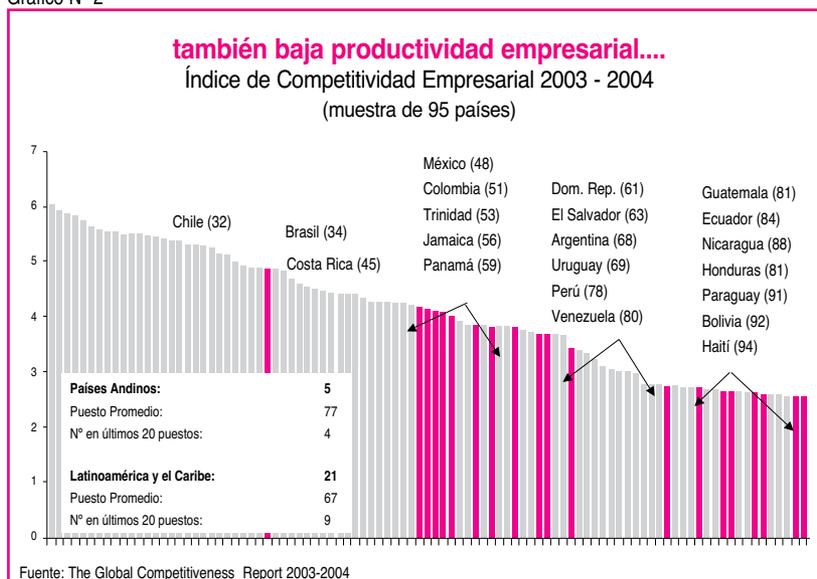
**BOLIVIA:
sin avances en sus niveles
de competitividad**

De acuerdo con el reporte, Bolivia se sitúa en el puesto 85 entre 102 países en el ICC, ocupando la decimoquinta posición en Latinoamérica, y la cuarta en la región andina.

Si bien Bolivia se ha alejado un poco más de los últimos lugares que ocupaba en los reportes anteriores (puesto 58 de un total de 58 países en los años 1999 y 2000, 66 de 75 en 2001 y 78 de 80 en 2002), esto no se debe a una mejora en la competitividad de Bolivia, sino que responde principalmente al ingreso de 22 países en la muestra, varios de ellos con menores niveles de competitividad. La competitividad para el crecimiento de Bolivia permanece en los mismos niveles del año anterior, ya que al calcularse el ICC de 2003 con la muestra de países de 2002, éste arroja el mismo resultado que al calcularse el ICC de 2002 con la fórmula aplicada en 2003.

De los tres aspectos evaluados por el ICC, el de tecnología continúa siendo el más crítico ocupando la posición 88, seguido del ambiente macroeconómico (83) y de la calidad de las instituciones públicas (79).

Gráfico N° 2



Cuadro N° 1

Bolivia en el Reporte Global de Competitividad 2003-2004			
Índice de Competitividad para el Crecimiento 85	Ambiente macroeconómico 83	Estabilidad macro	78
		Riesgo país	71
		Gastos improductivos del gobierno	97
	Calidad de las instituciones públicas 79	Corrupción	70
		Contratos y leyes	85
	Tecnología 88	Contratos y leyes	77
		Innovación	52
		TIC	79
		Transferencia de tecnología	88

En lo que a la tecnología se refiere, se presentaron cambios favorables en las matrículas universitarias (puesto 40). Sin embargo, se continúa registrando un bajo nivel de absorción tecnológica en el ámbito de las empresas (102), bajo gasto de las empresas en investigación y desarrollo (97), escasa colaboración en investigación universidad-industria (95), debilidad en las leyes relacionadas a las TIC (94), poco éxito del gobierno en la promoción de las TIC (93) y bajo nivel de acceso a Internet en las escuelas (80).

En cuanto al ambiente macroeconómico, se destaca como aspecto positivo el bajo nivel de inflación 2002 (puesto 13), y como aspectos negativos, la desviación de fondos públicos (99), la desconfianza en los políticos (99), las expectativas de recesión (98), la tasa de ahorro nacional 2002 (96), el acceso a crédito (93) y el déficit fiscal (87).

Finalmente, en el tema de calidad de las instituciones, los principales elementos que impiden una mejor calificación en esta área son: la falta de independencia del poder judicial (98), el favoritismo de los funcionarios públicos en las decisiones sobre políticas y contratos (95), los pagos irregulares a funcionarios públicos en los trámites de impuestos (90) y la baja protección a los derechos de propiedad (77).

En lo concerniente a la capacidad del sector privado de generar valor en el corto plazo, reflejada en el ICE, Bolivia ocupa el puesto 92 de 95 países, y mantiene los bajos niveles de competitividad del

año anterior. Los factores más críticos que limitan el desarrollo de la competitividad empresarial son: el escaso grado de orientación al cliente, la reducida capacitación del personal, la baja utilización de capacidad gerencial profesional, la poca protección a la propiedad intelectual, los bajos niveles de compras del gobierno de productos de tecnología avanzada y la escasa cantidad de abastecedores locales.

Otros aspectos que se mencionan como contrarios a un buen desempeño competitivo en Bolivia son el tamaño del sector informal y los pagos irregulares en decisiones jurídicas.

COLOMBIA: mejoró dos escaños en índice global de competitividad

En el ICC, Colombia mejoró dos escaños con relación al año anterior. En estas circunstancias, ocupa este año la posición 63 entre 102 países. En Latinoamérica está en la undécima posición, y es el segundo país andino mejor ubicado después del Perú.

Entre los tres aspectos evaluados por el ICC, el más crítico continúa siendo el del ambiente macroeconómico, en el cual Colombia ocupa la posición 66. Tanto en los aspectos de tecnología como en el de instituciones, el país está en un mejor puesto (60 en ambos casos).

En lo que a ambiente macroeconómico se refiere, el indicador incluye variables que miden la estabilidad macroeconómica, la calificación de riesgo país y la eficiencia del gasto público. De estos tres elementos, el que peor comportamiento registra es el de eficiencia en el gasto público, variable en que Colombia registra la posición 73. Especialmente crítico se percibe el desvío de fondos públicos hacia empresas o personas debido a la corrupción. En este aspecto, el país ocupa la posición 80. Sin embargo, se destacan relativamente bajos niveles de subsidios por parte del gobierno hacia empresas poco competitivas. Por otro lado, se presentaron cambios favorables en el acceso al crédito

to (el país ya registra tasas de crecimiento positivas en el comportamiento de la cartera) y en el ajuste en la tasa de cambio real (que es una de las más elevadas de los últimos 20 años). No obstante, el país continúa mostrando una bajísima tasa de ahorro como proporción del PBI (apenas un 12,2%, cifra muy inferior al promedio en América Latina que alcanzó un 17,7%).

En cuanto a instituciones, entre los aspectos positivos están los bajos niveles de pagos irregulares a funcionarios públicos en los trámites de impuestos y de importación y exportación. Sin embargo, los costos para los negocios del crimen organizado son de los más elevados del mundo (Colombia tiene, después de Guatemala, la peor calificación en el mundo en este aspecto). Otros elementos que impiden una mejor calificación en esta área son la alta incidencia del favoritismo de los funcionarios públicos en las decisiones sobre políticas y contratos, así como la falta de independencia del poder judicial. Según la percepción de los empresarios encuestados por el Foro, el país ocupa la posición 72 y 70 en estas variables, respectivamente.

Finalmente, en el tema de tecnología se destacan una adecuada regulación del uso de las tecnologías de información y comunicaciones, la importante competencia entre los proveedores de acceso a Internet (que asegura buena calidad a un precio bajo) y el importante nivel de licenciamiento de tecnologías del exterior (en estas variables Colombia se ubica entre los mejores 50 países). A pesar de esto, se considera que los niveles de penetración de la telefonía celular, el acceso de Internet en las escuelas y la absorción de tecnologías de innovación en las empresas son muy reducidos. En el caso de la telefonía celular, por ejemplo, Colombia registra 10,6 celulares por cada 100 habitantes frente a Chile con 47 y Venezuela con 25.

En el otro índice elaborado por el Foro, que mide la calidad del ambiente empresarial y el grado de sofisticación de la administración de las empresas, se

muestra que la inestabilidad política, los niveles de corrupción y las elevadas tasas de impuestos se constituyen en los factores más críticos para una mejor competitividad. Otro aspecto que se menciona como contrario a un buen desempeño competitivo es la mala calidad de la infraestructura férrea.

**ECUADOR:
ligeros avances en el 2003**

Ecuador obtuvo un ascenso, con respecto al año anterior, de un escalón en el ICC, ocupando la posición 86 de una muestra de 102 países.

Cuadro N° 2

Ecuador en el Reporte Global de Competitividad 2003-2004			
Índice de Competitividad para el Crecimiento 86	Ambiente macroeconómico	Estabilidad macroeconómica	83
		Eficiencia del gasto público	95
		Riesgo país	81
	Calidad de las instituciones públicas	Imperio de la ley	89
		Corrupción	63
	Tecnología	Innovación	72
		Tecnologías de información	72
		Transferencia de tecnología	62/77

Entre los tres aspectos evaluados por el ICC, el país ocupó la posición 90 en ambiente macroeconómico, el puesto 80 en calidad de las instituciones públicas y la colocación 76 en tecnología. En lo que se refiere al indicador de ambiente macroeconómico, se destacan como aspectos negativos, la ineficiencia del gasto público y el escaso acceso al crédito; y como aspecto positivo la buena evolución de la tasa de ahorro nacional. La calidad de las instituciones públicas continúa siendo un obstáculo para la competitividad del país, debido principalmente al favoritismo en las decisiones del gobierno (posición 96) y a la falta de independencia del poder judicial (posición 94). Finalmente, en lo que corresponde a tecnología, Ecuador pasó de ser el último país en número de usuarios de Internet en el reporte de 2001 a ocupar, en sólo dos años, la posición 65 de 102 países. Sin embargo, se lograría un impacto superior en la masificación de Internet si existiera mayor prioridad de las TIC en el gobierno (posición 95), acompañada de políticas de atracción de inversión extranjera directa que favorezcan la transferencia y apropiación tecnológica y una

mejor calidad en la competencia de los proveedores de acceso a Internet (90).

En cuanto al ICE, el país obtuvo un ascenso de tres posiciones en relación al año pasado, ocupando la posición 84 entre los 95 países evaluados por el Foro para este ranking. Dentro de los dos aspectos considerados en este índice, el país ocupó la posición 86 en calidad del entorno de negocios y el lugar 82 en sofisticación de operaciones y estrategia empresarial. El Foro identificó como los principales factores críticos para desarrollar negocios en Ecuador los altos niveles de corrupción, la inestabilidad política y el escaso acceso a financiamiento.

PERÚ: escala posiciones, pero muestra deterioro a nivel micro

En 2003, el Perú subió una posición en el ranking y lidera a los países de la región andina en el ICC, y se sitúa en el puesto 57 de 102 países. Sin embargo, en el ICE, el país sufrió un descenso de cinco posiciones en relación al año pasado: bajó a la posición 78 de los 95 países evaluados. Esto equivale a decir que de los países evaluados en cada indicador, el 56% es más competitivo que el Perú en el ICC y el 82% es más competitivo que el Perú en el ICE. Lo que estos resultados plantean es el reto que tiene el país de reforzar el compromiso del sector público y el privado para generar un ambiente favorable a la inversión y al desarrollo de empresas en el Perú.

Entre los tres aspectos evaluados por el ICC, el subíndice más crítico continúa siendo el de tecnología, en el cual el país ocupa la posición 61, seguido del ambiente macroeconómico (posición 58) y de la calidad de las instituciones públicas (posición 54). En lo concerniente a tecnología, se presentan buenos niveles de transferencia tecnológica adquiridos a través de la inversión directa extranjera en las empresas. Sin embargo, se registran bajos niveles en colaboración en investigación universidad-industria y en inversión de las empresas en investigación y desarrollo. En cuanto al ambiente macroeconómico, se destaca como aspecto positivo la estabilidad de los indicadores monetarios; y como aspectos negativos, la ineficiencia del gasto público y la desconfianza popular en los políticos. Finalmen-

te, en el tema de calidad de las instituciones públicas, resalta la grave percepción de descrédito y falta de independencia del poder judicial.

Con respecto al ICE, el país ocupó la posición 75 en la calidad del entorno empresarial y 79 en el grado de sofisticación en la gestión de los negocios. Los aspectos más críticos del entorno empresarial son: i) inestabilidad de políticas y regulaciones que afectan a la empresa; ii) la baja calidad de la educación de la mano de obra en temas de ciencia y matemáticas; iii) la deficiente calidad de la infraestructura para exportación; y iv) la corrupción del poder judicial. Los aspectos más críticos en el ámbito de las empresas son: i) escaso uso de sistemas de incentivos en las remuneraciones; ii) bajo nivel de control y conocimiento de la distribución internacional de sus productos de exportación; y iii) mínima inversión de las empresas en temas de investigación y desarrollo.

Si se tiene en cuenta que, en una visión de largo plazo, las empresas y gremios perduran más que el gobierno de turno, la agenda de competitividad debe ser planteada y liderada por el sector privado asumiendo responsabilidad por mejorar las prácticas empresariales locales y demandando del sector público el entorno que apoye al crecimiento de la productividad. Y es, ciertamente, responsabilidad de este último garantizar un entorno que permita la libre competencia y el florecimiento empresarial.

VENEZUELA: ventaja relativa en tecnología sustenta competitividad

Venezuela ocupa el puesto 82 entre 102 países, mientras que en el ranking 2002-2003 ocupó la posición 68 entre 80 países. Una comparación de los resultados de ambos períodos, sin incluir los 22 países que se añadieron a la última muestra, permite concluir que Venezuela cae una posición en relación al año pasado, de la 68 a la 69 entre 80 países.

Este ranking se elabora de acuerdo con los resultados del ICC. Venezuela ocupó las posiciones 94, 89 y 58 en los índices de ambiente macroeconómico, calidad de las instituciones públicas y tec-

Cuadro N° 3

Ranking Global de Competitividad 2003-2004			
	Venezuela	América Latina	Andinos
ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD PARA EL CRECIMIENTO	82	68	75
Índice de ambiente macroeconómico	94	75	78
Estabilidad macro	95	73	70
Eficiencia del gasto público	102	75	87
Riesgo país	72	66	69
Índice de instituciones públicas	89	67	72
Imperio de la ley	100	74	86
Corrupción	66	59	57
Índice de tecnología	58	62	69
Innovación	51	62	57
Tecnologías de información y comunicación	60	62	67
Transferencia de tecnología*	32	37	50

*entre 77 países considerados como "non-core innovators"

nología, respectivamente. Al compararse con las posiciones promedio de América Latina y la región andina, estos resultados permiten concluir que Venezuela presenta claras desventajas en sus variables macroeconómicas como institucionales y una ventaja importante en tecnología.

La debilidad de las instituciones públicas de Venezuela es una de las principales preocupaciones al igual que el año pasado. La percepción de falta de independencia del poder judicial se identifica como el principal obstáculo, y persiste la preocupación por los derechos de propiedad como el aumento del crimen organizado. Asimismo, la inestabilidad del gobierno y de las políticas están entre los cinco factores más problemáticos para los negocios.

En cuanto al ambiente macroeconómico se refiere, las expectativas de recesión económica continúan en el país. Adicionalmente, la dificultad en el acceso a crédito, la inflación y la distorsión de los subsidios gubernamentales son considerados los mayores obstáculos macroeconómicos para la competitividad. Las regulaciones cambiarias, por otra parte, fueron consideradas como el factor más problemático para los negocios en Venezuela. Sin embargo, la eficiencia del gasto público es la varia-

ble en la que Venezuela queda peor librada, y a la que más atención se debe prestar en el futuro.

Las desventajas generadas por un entorno macroeconómico adverso e instituciones públicas débiles se ven compensadas por un buen desempeño relativo en el área de tecnología. Las principales ventajas tecnológicas en el país son el predominio de licencias de tecnología extranjera, la transferencia de tecnología a través de la inversión extranjera directa, el número de patentes de uso general, la disponibilidad de celulares y la inscripción en educación terciaria. Sin embargo, persisten algunas deficiencias como la baja inversión en investigación y desarrollo, así como la poca absorción de tecnologías por parte de las empresas, poca colaboración entre el sector privado y

la academia en investigación, y el acceso limitado a Internet en las escuelas.

En el ámbito de los factores microeconómicos, Venezuela ocupa la posición 80 entre 95 países en este ranking, en tanto que el año pasado se situó en el puesto 72 de 80 países. La principal debilidad en cuanto a la productividad empresarial está relacionada a la calidad del entorno de negocios (82 de 95), que se ve afectado principalmente por un marco legal poco eficiente (95 de 95), y barreras ocultas al comercio (94 de 95). Asimismo, la poca sofisticación de las operaciones y estrategias empresariales (73) se da principalmente por una baja presencia de cadenas de valor, poco desarrollo de marcas y estrategias de diferenciación, y falta de orientación al cliente. Estas deficiencias se han traducido en menor productividad empresarial.

¿Por qué el crecimiento en los países andinos es lento?

En la última década, los países andinos han registrado clasificaciones bajas en competitividad y no han experimentado un crecimiento económico particularmente rápido. Ello no significa que no hayan tenido episodios de crecimiento rápido en el pasado, aunque és-

tos han estado basados en extensos programas de gasto público (industrialización por sustitución de importaciones), *booms* de recursos naturales o incremento de préstamos del exterior. Todos estos han sido fenómenos temporales y lo que la región andina no ha experimentado hasta ahora es el crecimiento sostenible asociado con exportación y competitividad externa.

Aunque las economías andinas, en promedio, no son competitivas cuando se las mide con las 50 líderes en el mundo, cada país en la región posee empresas y algunos sectores que son altamente competitivos. Pero en promedio, se observa un crecimiento lento, que en los últimos años se ha desacelerado más, sugiriendo que la tendencia se está haciendo gradualmente peor.

Posibles causas del crecimiento lento

1. Barreras de entrada y falta de absorción tecnológica: Esta percepción recogida por las investigaciones del PAC es también apoyada por datos recolectados por el Banco Mundial, los cuales miden el número promedio de procedimientos, tiempo promedio y costo requerido para comenzar empresas en varios países. En Ecuador, por ejemplo, a un empresario se le requiere satisfacción de 12 procedimientos que toman en promedio 141 días hábiles y cuestan en promedio 15,5% del ingreso anual per cápita.

El ambiente difícil para empezar nuevos negocios en los países andinos no está relacionado únicamente al número de requerimientos administrativos. Cuando se preguntó a los entrevistados si era fácil obtener un préstamo bancario con sólo un buen plan de negocios y un poco de colateral, la respuesta fue en fuerte desacuerdo. Lo mismo ocurrió al preguntárseles si el financiamiento de *venture capital* estaba disponible.

Una razón por la cual las altas barreras de entrada pueden deprimir el crecimiento económico es que éstas tienden a frustrar la innovación y su difusión. Esta idea es incorporada en el subíndice de tecnología del ICC, el cual mide la habilidad de un país para desarrollar nuevas tecnologías y técnicas por sí mismo o importándolas, y promover su difusión con un sistema financiero y regulatorio que apoye nuevas organizaciones y *start-ups* (empresas nuevas). Una idea

fundamental de este índice es que no es esencial para el crecimiento que un país tenga la habilidad de hacer su propia innovación, siempre y cuando pueda absorber nuevas tecnologías del extranjero.

Una segunda idea detrás del índice es que se requiere tener políticas que apoyen la creación de nuevas empresas e instituciones. Ello como consecuencia de que las empresas grandes y las ya existentes tienen un incentivo para bloquear la innovación porque ésta tiende a desplazar la demanda por sus productos más antiguos, a los cuales se han destinado grandes montos de inversión.

Los países andinos no califican alto en innovación o en la habilidad de absorber activamente tecnologías del extranjero. Las barreras de entrada al mercado de nuevas empresas también pueden retardar el cambio estructural —el movimiento de capital y mano de obra a nuevos sectores o actividades en respuesta a nuevos incentivos— debido a que este tipo de cambio también suele requerir de nuevas empresas. Al mismo grado en que la falta de cambio estructural es la causa subyacente de estancamiento en el crecimiento, las barreras pueden ser responsables de la desaceleración del crecimiento.

2. Altos costos de capital: Los altos costos de capital son consecuencia de la existencia de barreras al comercio internacional, las cuales pueden deprimir el crecimiento si su efecto es elevar los precios de los bienes de capital o insumos intermedios. Ello generará la reducción del incentivo a invertir en todos los sectores, tanto transables como no transables. Para medir el alcance de dichas barreras, lo significativo no es el arancel oficial que grava la importación de los bienes de capital, sino todos los cargos asociados con su importación, tales como los pagos efectuados en el aeropuerto/puerto, licencias, cargos bancarios por el procesamiento de la operación, costos de transporte, y sobornos. Dichos costos elevados indican también que cualquier monto de inversión o ahorro se traducirá en menor inversión real (y en menor acumulación real de capital), porque la mayor parte de la inversión nominal se desperdicia en gastos asociados.

Los altos costos de importación también significan que los países estarán en desventaja comparati-

va relativa en los mercados internacionales, lo que reducirá el incentivo para que compañías extranjeras inviertan en los países andinos, de modo que los incentivos de inversión no sólo afectan a las empresas domésticas. Los aranceles oficiales en los países andinos son más bien bajos, comparados a los niveles en décadas pasadas. Sin embargo, cuando se pidió a los ejecutivos estimar el monto total en que todos los pagos asociados elevan el costo de importación de equipo (bienes de capital), los montos fueron mucho más altos. En comparación con unos aranceles promedio de 10%, los cargos totales de importación son estimados en alrededor de 33% en Bolivia, 32% en el Ecuador, 31% en Venezuela y 30% en el Perú, mientras que en Colombia son aproximadamente 26%. Estos porcentajes colocan a los países andinos como poseedores de algunos de los más altos costos de importación en el mundo.

Todos los países andinos han procurado la liberalización de sus mercados en los años recientes, y las medidas de control al comercio son mucho más bajas que en décadas anteriores, cuando se aplicaba la política de industrialización por sustitución de importaciones. Sin embargo, el resto del mundo ha hecho lo mismo. También se observa que los costos de importación asociados con altos costos de transporte y el aislamiento geográfico son significativos. Este último factor es una razón más por la cual la región andina no es tan abierta como el resto del mundo.

La próxima etapa: cómo ser competitivo

Las fuerzas determinantes detrás del crecimiento económico del pasado en los países de la región andina (gasto público y acumulación de capital, transferencia rápida de mano de obra de la agricultura hacia áreas urbanas, *booms* en precios o descubrimiento de fuentes de recursos naturales, y flujos de capital extranjero), probablemente no servirán como recursos para la expansión económica continua y sostenible en el largo plazo. El Reporte Global de Competitividad revela que las economías andinas no están aún en buena posición para un crecimiento basado en una estrategia de competitividad externa y crecimiento de las exportaciones. Lo que se necesita es quitar los obstáculos que impiden el cambio estructural y la flexibilidad económica.

A lo mejor no se necesitarán reformas simultáneas en varios frentes para alcanzar el crecimiento. Países que han experimentado un crecimiento rápido casi nunca han arreglado todos sus problemas de competitividad antes de empezar a crecer; la tendencia es más bien que ciertos sectores comiencen a crecer y esto conducirá al éxito en otros y a una continua actualización de las reformas y la competitividad. La evidencia estadística de crecimiento en la década de los noventa es que una estrategia enfocada en la transferencia de tecnología, flexibilidad y exportación puede conducir a un crecimiento más rápido. A los países que combinaron esos tres factores les fue bien la década pasada. Algunos ejemplos son Irlanda, Chile, Singapur y Polonia.

La competitividad de América Latina

En los últimos 15 años, sólo Chile ha logrado mantener una tasa de crecimiento continua, que además está entre las 10 más altas del mundo. Pero si se considera un período mayor (los últimos 40 años), ningún país latinoamericano logra ubicarse siquiera entre los 30 primeros de mayor crecimiento. Es así que los conocidos “milagros económicos” de la región han sido más bien episodios de corta duración y en muchas ocasiones fueron seguidos por crisis económicas, perdiéndose de esa manera lo conseguido durante las efímeras épocas de bonanza.

Sólo tres países de la región (Argentina, Brasil y México) cuentan con mercados internos suficientemente grandes como para atraer montos importantes de inversión extranjera directa (IED) con componentes de alta tecnología, aprovechando únicamente ese factor. Sin embargo, su propia experiencia y la de otros países con grandes mercados internos como China, India o Indonesia muestran que el tamaño *per se* no es suficiente para desencadenar un proceso dinámico de industrialización y desarrollo, especialmente cuando existen altos niveles de pobreza.

Solamente los países grandes que lograron integrarse a la economía mundial han podido tener un crecimiento rápido y continuo. Primero, fueron capaces de atraer IED para abastecer su mercado interno, pero a medida que probaron ser plataformas de producción competitivas, comenzaron a atraer inversión

—nacional y extranjera— orientada a la producción de manufacturas para la exportación. Los tres países latinoamericanos mencionados han sido recipientes importantes de IED en sus respectivos sectores industriales, pero hoy sólo México aparece claramente encaminado en un proceso de industrialización orientado hacia la exportación.

Sin embargo, las otras naciones latinoamericanas, para volverse atractivas a la inversión extranjera orientada a desarrollar una capacidad de exportación significativa, tendrían que poseer (o desarrollar) cualidades distintas antes que contar con grandes mercados internos.

¿Cómo ser competitivo en la región andina?

1. Reformas para la apertura y la libre operación de los mercados, que sean perdurables y convincentes. Los países de la región han hecho grandes esfuerzos en esa dirección, pero su larga tradición de estados intervencionistas y las dudas acerca de la continuidad de las políticas después de los cambios de gobierno, han generado una constante falta de credibilidad. Chile, por ejemplo, donde los procesos de reforma se iniciaron más temprano, los efectos de estos cambios no fueron claros y evidentes hasta que se volvió a instaurar la democracia en 1990 y los inversionistas se convencieron de que había una base de respaldo amplio a las reformas de mercado.

Una política fiscal prudente, nuevas reducciones en los aranceles, reformas para facilitar un mayor desarrollo de los mercados de capitales, y la apertura de nuevas áreas de actividad para el sector privado a través de mecanismos de concesión, fueron algunas de las decisiones tomadas por los gobiernos de centro-izquierda chilenos después de 1989 y que han permitido consolidar la confianza de los inversionistas, 20 años después de implementadas las reformas iniciales.

2. Mejorar la eficiencia de las instituciones y el respeto de las normas. Los países que han logrado atraer IED cuentan con instituciones confiables, bajos niveles de corrupción y el derecho a la propiedad privada está bien protegido por las leyes,

el sistema judicial y la policía. La inversión y la innovación dependen de la habilidad de planificar, y para ello es necesaria cierta predictibilidad de las políticas futuras y del comportamiento de las instituciones, especialmente del gobierno.

Muchos países en América Latina se han dedicado en los últimos años a realizar reformas en instituciones claves como el poder judicial, el banco central, etcétera, y, por lo tanto, es posible que se vea un importante progreso en esta área en el futuro. Por otra parte, los esfuerzos por una mayor transparencia y un uso más extendido de medios electrónicos pueden ayudar a las instituciones a satisfacer mejor las necesidades de sus usuarios, al tiempo de facilitar el control de la gestión de las autoridades.

3. Inversión en capital humano. Los esfuerzos por mejorar la cobertura de sus sistemas educacionales en los niveles primarios hechos por los países de América Latina no han sido suficientes para lograr mejoras comparables a nivel de la educación secundaria, ni tampoco en términos de la calidad del aprendizaje de los estudiantes. La mayoría de países de la región debe aumentar la cantidad de recursos dirigidos a la educación.

Sin embargo, ello no basta. Es claro que hay muchos factores involucrados en un proceso de mejora sistemática del capital humano y del sistema educativo en particular. Pero se lograrán pocas mejoras en los niveles de aprendizaje si no se adopta una visión abierta que tome como referencia los niveles internacionales. La penetración masiva de computadoras en los lugares de trabajo y la explosión en el uso de Internet son un reto importante para estos países, en los que las habilidades básicas de lenguaje escrito, conocimientos de computación y conocimientos básicos de inglés son o serán indispensables en casi todos los trabajos del sector formal en un futuro cercano.

Desgraciadamente, los sistemas educativos a los que tiene acceso la gran mayoría de la población en la región no están preparados para generar estas aptitudes en sus estudiantes. Romper esta trampa en que sólo unos pocos —en su mayoría provenientes de sectores acomodados— tienen acceso a una educación de buen nivel es un enorme desafío que se debe

afrontar cuanto antes para evitar el desperdicio de talentos y la perpetuación de brechas de ingreso cada vez menos aceptables.

4. Búsqueda continua y sistemática de ganancias de eficiencia. Los países pequeños y que se encuentran lejos de los principales mercados, como es el caso de las economías andinas, no pueden desaprovechar ninguna ventaja. Por ello, deben estar permanentemente “moviendo la frontera” en términos de la eficiencia con que se usan los recursos públicos y privados, dedicándose a remover las regulaciones burocráticas, los nichos monopólicos, ineficiencias en la infraestructura, y cualquier otro obstáculo que pueda afectar el desarrollo de los sectores con ventajas para competir.

El trabajo del PAC en los países andinos muestra que las normas y operación de las aduanas, las regulaciones y “convencionalismos” en el sector transporte y algunas en el mercado laboral, así como los trámites y requerimientos legales para empezar nuevos negocios, son barreras que desalientan la inversión y la creación de empleos formales y limitan el desarrollo de nuevos sectores y actividades. Asimismo, en varios países se percibe que las regulaciones son otro factor que dificulta más de la cuenta las inversiones.

5. Uso prudente de los recursos naturales. El uso de los recursos naturales ha permitido a los países andinos alcanzar niveles de vida que de otro modo hubieran sido más bajos, si tomamos en cuenta sus niveles de productividad. Sin embargo, esta bendición de la naturaleza ha terminado siendo un arma de doble filo, ya que la abundancia relativa de recursos naturales ha retardado el inicio de un proceso de desarrollo dinámico en la región, postergando la industrialización y, posiblemente, generando una trayectoria de crecimiento a largo plazo caracterizada por una distribución de los ingresos relativamente concentrada.

Por otra parte, los recursos naturales son una fuente importante de inestabilidad macroeconómica, con efectos de corto plazo que tienden a ser amplificados peligrosamente por los mercados financieros —lo cual resulta particularmente grave en países que tienen sus exportaciones muy concentradas como Ve-

nezuela y Ecuador, y con impactos a mediano plazo sobre la capacidad de estos países para atraer inversiones a otros sectores transables.

Si bien los efectos de la volatilidad de los términos de intercambio se pueden contrarrestar con una adecuada combinación de políticas macroeconómicas anticíclicas (o al menos neutrales) y posiblemente con la utilización de “fondos de estabilización” de ingresos bien definidos, ello ha sido la excepción más que la norma en la región. La sobrevaluación crónica de la moneda —que es uno de los efectos de la dependencia en el comercio de recursos naturales— se podría evitar, en principio, restringiendo el consumo mediante la política fiscal y facilitando la canalización de los ahorros que se generen con esta medida hacia inversiones financieras en el exterior.

Los ingresos generados por el comercio de recursos naturales, si es que son utilizados inteligentemente, pueden ser la base para financiar la necesaria inversión inicial en capital humano, tecnología y en desarrollar la infraestructura, todo lo cual es requisito indispensable para avanzar hacia etapas de industrialización más complejas.

6. Ampliación de las oportunidades de comercio y aumento del tamaño de los mercados. El comercio internacional es la mejor manera de aumentar la eficiencia, pues permite la especialización y la asignación óptima de recursos. La infraestructura de comunicaciones y transportes es esencial para el desarrollo del comercio, así como también la eliminación de monopolios y regulaciones que restringen el desarrollo de los mercados. Asimismo, y en especial para los países medianos y pequeños, las leyes antimonopólicas y el buen funcionamiento de las instituciones encargadas de velar por la competencia son esenciales.

Si se quiere alcanzar el éxito en el comercio con los países vecinos (Sudamérica es el principal mercado para las exportaciones de manufacturas de la propia región), deben eliminarse las barreras al comercio internacional, los controles burocráticos y los “cuellos de botella” en infraestructura. Los países también deberían eliminar las restricciones no naturales al transporte, tanto aéreo

como marítimo, ya que estas protecciones artificiales ponen en peligro la competitividad de los mercados locales e imponen costos innecesarios a las exportaciones.

7. Desarrollo de capacidades de investigación e innovación. Quizá en un comienzo del proceso de desarrollo de exportaciones de manufacturas esta recomendación no parecerá una prioridad importante, pero si en esta etapa no se realizan esfuerzos para incrementar la calidad y el acceso a la educación secundaria y superior, los profesionales y técnicos que se necesitarán en 10 o 15 años no estarán disponibles a tiempo. Este proceso se encuentra muy atrasado en los países de la Comunidad Andina, pues las tasas de cobertura en es-

tos niveles de enseñanza son bajas y el ritmo de progreso ha sido lento hasta ahora.

Los países que iniciaron antes la apertura de sus economías ya están más cerca de agotar una primera etapa, que es de fácil expansión y diversificación de exportaciones gracias a las ganancias de eficiencia derivadas de dicha apertura; y aquellos que no han dedicado recursos al desarrollo de la investigación, tienen dificultades para competir en industrias livianas intensivas en mano de obra.

Por ello, conforme aumentan sus ingresos, los países deben dedicar más recursos a la investigación y al desarrollo de nuevos productos y servicios, fomentando las relaciones entre las instituciones de investiga-

Los índices de competitividad

Como se ha descrito, el Reporte Global de Competitividad presenta dos índices principales para medir la evolución de los niveles de competitividad de los países.

El Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC): Mide tres aspectos fundamentales para el crecimiento económico en el mediano y largo plazo: el desarrollo tecnológico, la calidad de las instituciones públicas y el entorno macroeconómico. Los países pueden alcanzar un alto nivel de vida sin contar con un progreso tecnológico, a través de, por ejemplo, una tasa alta de acumulación de capital, pero no serán capaces de disfrutar de un crecimiento económico continuo. Las instituciones son cruciales debido a que su función permite asegurar la protección de los derechos de propiedad, la solución de disputas legales, la eficiencia en el gasto público y la transparencia de gestión en todos los niveles gubernamentales.

En ausencia de prácticas de buen gobierno, es probable que se obstruya la división del trabajo y que la asignación de recursos sea ineficiente. Por su parte, tanto las políticas fiscal y monetaria como la estabilidad de las instituciones financieras tienen efectos importantes en la dinámica económica del corto plazo, así como también en la capacidad de crecimiento en el largo plazo. Estos factores juegan un papel crítico en todas las etapas del desarrollo económico.

En el caso de la tecnología, la forma en que ésta afecta el crecimiento económico depende del grado de prosperidad que un país haya alcanzado. En las etapas iniciales, por ejemplo, la capacidad de un país para acelerar su crecimiento depende de la transferencia de tecnología extranjera. Los países que han experimentado un rápido crecimiento son típicamente aquellos que han sido exitosos en adoptar y adaptar tecnología proveniente de fuera, proceso conocido como “difusión tecnológica”. Por su lado, en etapas avanzadas de crecimiento, se vuelve cada vez más importante que un país por sí mismo innove en nuevas tecnologías para así sostener y sustentar su crecimiento. En los países con ingresos altos, cada nueva innovación genera más innovación en una suerte de reacción en cadena que alimenta el crecimiento de largo plazo.

El Índice de Competitividad Empresarial (ICE): Mientras el ICC estima los fundamentos para el crecimiento en el mediano plazo, el ICE examina los fundamentos microeconómicos que sustentan los niveles de productividad empresarial en cada país. El ICE está compuesto por dos subíndices: el primero refleja el grado de sofisticación de las estrategias y operaciones de las empresas; el segundo, la calidad del entorno para el desenvolvimiento de los negocios. Ambos subíndices están contruidos sobre una base compleja de variables que tienen correlación estadística con el ingreso per cápita.

ción y las empresas como una condición necesaria para avanzar hacia trayectorias de crecimiento sostenible en el tiempo. Es interesante el ejemplo de Australia y Nueva Zelanda, naciones exitosas en cuanto a capacidad de innovación, a pesar de estar muy alejadas de todos los mercados importantes, y que partieron aprovechando su rica base de recursos naturales, pero que fueron capaces de desarrollar un sector industrial importante y diversificar sus exportaciones.

8. Promover activamente la diversificación de las exportaciones. Al inicio del proceso del desarrollo de la competitividad, quizá no sea suficiente con tener una tasa de cambio alta y creíble —lo cual no se logrará con devaluaciones nominales por sí solas, sino acompañadas de políticas macroeconómicas que eviten un desborde inflacionario, contando para ello con autoridades monetarias autónomas. Tampoco será suficiente con dar un sustento a la innovación y a la inversión en capital humano.

Es así que muchos países han visto necesario aplicar políticas adicionales que apunten al desarrollo de capacidades exportadoras en lugares o actividades específicas. En este plano, la experiencia internacional sugiere colocar incentivos muy bien definidos en torno a zonas para el procesamiento de productos manufacturados. Empero, en un contexto en el que las normas sobre incentivos al comercio deben ceñirse a las restricciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), las cuales están limitando el espectro de instrumentos fiscales (subsidios e impuestos) que pueden ser usados con estos fines, es de suma importancia relacionar estos incentivos a la exportación con el desarrollo de infraestructura y servicios de apoyo, así como con la promoción de la investigación e innovación. La ubicación de zonas de procesamiento de exportaciones en la cercanía de centros de investigación y universidades es, por ende, de la mayor importancia.

Capítulo II



**Los clusters:
Allí donde se
desarrollan
las ventajas
competitivas
de las empresas**

LOS CLUSTERS: ALLÍ DONDE SE DESARROLLAN LAS VENTAJAS COMPETITIVAS DE LAS EMPRESAS

¿Qué es un *cluster*?

Cuando hablamos de competitividad, con frecuencia nos referimos a los *clusters*. En su libro *La ventaja competitiva de las naciones*, Michael Porter señala que “la competitividad muy pocas veces proviene de negocios o empresas aisladas, sino más bien de *clusters* de negocios que compiten y actúan en campos similares, reforzándose entre sí.” Porter define el *cluster* como “un grupo de compañías e instituciones interconectadas asociadas a un campo particular y próximo, geográficamente unidas por prácticas comunes y complementarias”. Para él, los *clusters* incluyen a los proveedores de insumos especializados como maquinaria, componentes, servicios e infraestructura. Los *clusters* también se pueden extender hacia abajo a los canales de distribución y a los clientes y, de manera horizontal, a los productores de bienes complementarios y a empresas de industrias relacionadas por tecnologías o insumos comunes. Muchos *clusters* abarcan, asimismo, organizaciones gubernamentales, académicas y gremiales que proveen servicios de capacitación, información, investigación y apoyo técnico.

El concepto de *cluster* tiene sus antecedentes en el de *distritos industriales*, introducido por Alfred Marshall en la Inglaterra de finales del siglo antepasado. Posteriormente fue retomado para describir las agrupaciones empresariales que se fueron formando en Europa, concretamente en Italia (Tercera Italia), Alemania (Baden Wurttemberg),

Dinamarca (oeste de Jutland) y Bélgica (sur oeste de Flandes). Estos distritos presentan características comunes como la especialización en determinada rama industrial, así como la presencia de un marco sociocultural geográficamente definido que apoya un comportamiento de cooperación y confianza social.

Algunos ejemplos de *clusters* famosos son el Valle del Silicio en California (microelectrónica y biotecnología) y el área de Los Ángeles (entretenimiento) en Estados Unidos, y Emilia-Romagna (azulejos cerámicos) y Vicenza (joyería) en Italia.

¿Cómo se construyen las ventajas competitivas en un *cluster*?

La presencia de proveedores competitivos a nivel internacional le permite a las empresas de un *cluster* el acceso eficiente y rápido a los insumos, bienes y servicios más rentables para la producción. Pero quizá el mayor beneficio que obtienen las empresas de un mismo *cluster* es el acceso rápido a la información, conocimientos e innovaciones de los proveedores. Las estrechas relaciones de **confianza** de empresas que trabajan juntas impulsan un proceso permanente de **aprendizaje** que permite la generación y acumulación de **conocimientos** al interior de un mismo *cluster*, conocimientos que finalmente se traducen en ventajas competitivas. Así, el *cluster* viene a ser el espacio natural en el que se produce la **innovación** a través de la **cooperación** entre empresas.

Clusters en los países andinos

En su libro *Arando en el Mar*, Michael Fairbanks y Stace Lindsay sostienen que en América Latina hay una gran ausencia de *clusters* de industrias relacionadas y de apoyo. Para ellos, la cultura latinoamericana de “autosuficiencia” inhibe el desarrollo de relaciones interdependientes y limita la capacidad de las empresas de dar respuestas innovadoras a los retos competitivos.

El Programa Andino de Competitividad (PAC) ha identificado los principales *clusters* de los países andinos. Por lo general, éstos son escasos, débiles e incipientes, se basan en recursos naturales y carecen de un clima de negocios apropiado para su desarrollo. Asimismo, generan productos de bajo valor agregado, utilizan mano de obra poco calificada y cuentan con pocas empresas especializadas vinculadas con ellos. Existen instituciones públicas y privadas que apoyan a estos *clusters*, pero rara vez ello forma parte de un esfuerzo coordinado que responde a una estrategia nacional de desarrollo. Sin embargo, hay casos de *clusters* que poseen gran potencial de desarrollo que vale la pena explotar con el apoyo de programas y políticas públicas que mejoren el clima de negocios en lo relacionado con la infraestructura de transporte, tecnologías, niveles de investigación, trámites burocráticos, programas educativos y otros.

Dada la poca presencia de los *clusters* en la región andina y la debilidad de las existentes, el PAC busca llevar a cabo actividades de desarrollo de *clusters* para que mejoren su capacidad de transformarse en competitivos mundialmente.

Los primeros clusters apoyados por el PAC

En sus dos primeros años de existencia, con el apoyo de Incae y consultores locales, el PAC desarrolló el **Proyecto de Agrotecnología** que buscaba el fortalecimiento de *clusters* con potencial y el fomento de la investigación y transferencia de tecnología agroindustrial. Los *clusters* seleccionados fueron: **soya** y **quinua** en Bolivia, y **algodón** y **alpacas** en el Perú. El componente de investigación y transferencia de tecnología de este proyecto incluyó, además de los mencionados *clusters*, al sector **agroindustria** del

Ecuador. En Venezuela, el PAC llevó a cabo el proyecto del *cluster* de **software** como una forma de impulsar el desarrollo de nuevas áreas no basadas en recursos naturales (ver recuadro 4 en el capítulo III). 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.

Clusters de Bolivia

Soya

El *cluster* de soya en Bolivia ha tenido un impacto económico importante en la última década, no sólo por la expansión de la producción sino también por el crecimiento de las exportaciones y el desarrollo de una región alrededor de este producto.

El sector de oleaginosas representa el 3% del PBI nacional y 27% de las exportaciones del país. La producción de soya es de aproximadamente 1.310,70 millones de toneladas métricas, en un total de 276 mil hectáreas. Los rendimientos de la soya en Bolivia son comparables con los de los principales competidores, pero dependen de factores incontrolables como el clima y se ven afectados por fenómenos naturales como El Niño. Sin embargo, la soya es uno de los principales productos de exportación del país, ya que cuenta con una alta demanda en el ámbito mundial, especialmente en productos orgánicos y naturales en diferentes usos alternativos. En 2002 las exportaciones de productos derivados como la harina de soya llegaron a US\$182 millones. El 70% de la producción de soya se destina a la exportación, y de este porcentaje un 75% se destina a los países de la región andina.

Este *cluster* se concentra principalmente en el departamento de Santa Cruz y contribuye con el 30% del PBI y el 63% de las exportaciones de este departamento. El *cluster* cuenta con la participación de 14 mil productores primarios, pocos procesadores artesanales, 10 empresas procesadoras y exportadoras, y, finalmente, algunas pequeñas plantas de procesa-

miento de alimento balanceado para animales, harinas y aceites. Se ha visto que la industria procesadora, de acopio y de exportación es cada vez más concentrada y la expansión de la producción primaria ha sido más bien explosiva y desordenada. Adicionalmente, el *cluster* cuenta con organizaciones gremiales como la Cámara Agropecuaria del Oriente, la Cámara de Exportadores de Santa Cruz y la Asociación de Productores de Oleaginosas. Se puede decir que este *cluster* está en una etapa relativamente avanzada de desarrollo con respecto a otros *clusters* agroindustriales en el país.

El desafío más importante que enfrenta este *cluster* para mejorar su competitividad es la logística de exportación. La carencia de infraestructura de buena calidad ha ocasionado que la soya en grano sufra importantes pérdidas de competitividad por los altos costos de transporte en que deben incurrir los productores bolivianos al no tener acceso a puertos y carreteras. Específicamente, se destacan los costos generados por el monopolio del único puerto con acceso a la hidrovía y por la falta de carreteras para acceder a otras alternativas de transporte marítimo.

Por otra parte, no existe una estrategia para el desarrollo de productos de mayor valor agregado, ni para la investigación, innovación y diversificación de productos en el sector. La estrategia de este *cluster* se ha basado principalmente en la exportación de *commodities*, especialmente a los otros países andinos, por las preferencias arancelarias existentes. Esto se debe a la falta de mecanismos legales e institucionales para generar y adoptar nueva tecnología, y la falta de una demanda local sofisticada. La participación de Bolivia en las exportaciones y producción a nivel mundial implica que debe optar por diferenciar su producto genérico y agregarle valor. En este caso, el posicionamiento puede darse como “soya no transgénica”, que puede colocarse a un precio muy favorable en los países de la Unión Europea o con otros productos de mayor valor agregado para los actuales destinos de exportación.

Para esto, sin embargo, será necesario que se fortalezcan los procesos de transferencia de tecnología y que se dé mayor importancia a la investigación agrícola. A pesar de los esfuerzos de entidades privadas como ANAPO y CIAT en este tema, la cobertura

no ha sido suficiente. Es importante que las organizaciones gremiales incrementen sus esfuerzos en las áreas de investigación, asistencia técnica y transferencia de tecnología. Para mejorar la productividad de la soya boliviana se requiere de la incorporación de nuevas tecnologías en toda la cadena agroindustrial, desde la fase agrícola hasta la industrialización de nuevos productos.

Para el éxito de una agenda de competitividad del sector, es fundamental la integración y generación de acuerdos conjuntos entre los actores clave con el fin de tener una visión compartida y claridad sobre el rol de los privados como del gobierno en la instrumentación de esta agenda. El apoyo del PAC se concentró en la elaboración de un diagnóstico de competitividad que sirviera como base para la formulación de una estrategia integral de desarrollo del sector.

A través de este trabajo se logró que se firmara un Acuerdo Boliviano de Competitividad para el *cluster* de la soya, en el que tanto el sector público como el gobierno asumieron compromisos para eliminar los obstáculos relacionados a la logística, la incorporación de tecnología, el mejoramiento de la investigación agrícola y la solución de otros problemas, como la dificultad para obtener crédito para las empresas del sector. El éxito dependerá de la capacidad de coordinación y ejecución que los actores públicos y privados que forman parte de este *cluster* puedan tener para llevar adelante la estrategia de competitividad plasmada en este acuerdo.

Quinua

El *cluster* de quinua aún presenta un desarrollo muy incipiente y se caracteriza por estar muy atomizado. Está conformado por aproximadamente 70 mil pequeños productores que utilizan su producción principalmente para su autoconsumo, y por varios intermediarios que actúan entre los pequeños productores y las empresas de la industria de procesamiento y exportación, la misma que está altamente concentrada. Otra característica de este *cluster* es que se concentra principalmente en la región altiplánica, ya que la quinua sólo crece en lugares de más de 2.500 metros de altura, y en zonas áridas. Por este motivo, el desarrollo del sector tiene un impacto social importante en el área rural del altiplano boliviano.

El sector de la quinua ha mostrado una dinámica interesante desde 1990. Las exportaciones han sido de US\$5 millones anuales (US\$3 millones de manera oficial, y US\$2 millones de forma no oficial). Existen 35 mil hectáreas cultivadas y se producen más de 23 mil toneladas métricas de alimento. En los últimos años la demanda de quinua orgánica se ha incrementado fuertemente, existiendo precios atractivos hasta cinco veces mayores que la tonelada métrica de soya.

La quinua se utiliza esencialmente como alimento humano y en menor medida para fines medicinales. Existen diferentes formas para su consumo: grano, hojuela y pipoca. Como subproducto de la quinua está el forraje para animales y leña. La quinua es nativa de la región andina y se usa en guisados, sopas, ensaladas o croquetas y como cereal. También existe en Bolivia una industria incipiente de productos derivados de quinua como pastas, cereales preparados y barras de quinua con chocolate.

Internacionalmente, la quinua no es un producto conocido, pero su consumo en Estados Unidos y Europa se ha incrementado de manera importante principalmente debido a sus características nutritivas, por lo general en productos de origen orgánico. En la región andina, el Perú es uno de los mayores productores de quinua y posee una demanda más sofisticada que en Bolivia; sólo en Lima se consumen anualmente 7,7 millones de toneladas métricas.

El *cluster* de la quinua enfrenta importantes desafíos en cuanto a su competitividad. Los niveles de asociatividad y cooperación en el sector son muy bajos, y los diferentes actores del *cluster* han tenido muy pocos acercamientos para analizar y tomar decisiones sobre la estrategia de desarrollo del sector. Se ha conformado la Comisión Nacional de la Quinua (Conalqui) y existen organizaciones que agrupan a productores de importancia como Anapqui, que a su vez es acopiadora y exportadora del producto. Sin embargo, la organización del sector es aún débil. Por ello, el apoyo principal del PAC fue elaborar un diagnóstico de competitividad para el sector que sirviera como base para definir una estrategia de desarrollo.

Uno de los temas críticos de esta estrategia es el de transferencia de tecnología. Para mejorar la productividad de la quinua boliviana se requiere mejorar

la investigación y desarrollo de productos, y crear nuevas tecnologías en toda la cadena agroindustrial, desde la fase agrícola hasta la industrialización de nuevos productos. Esto permitiría fortalecer las prácticas de recuperación, manejo y conservación de suelos como el manejo pos cosecha, aumentar el valor agregado del producto e introducir sistemas eficientes de riego en la producción primaria. A pesar de que Bolivia es el mayor productor de quinua del mundo, la generación de valor agregado se ha dado en países como Perú, Estados Unidos y Francia.

Otro desafío importante es el fortalecimiento de las estrategias de mercadeo y comercialización tanto en el mercado nacional como en el internacional. El desarrollo del sector se ha visto limitado por la falta de conocimiento de las cualidades alimenticias de la quinua. Fuera de los países andinos, la quinua es prácticamente desconocida pese a sus bondades nutricionales y a la moda de la alimentación sana en la mayoría de los países desarrollados. Curiosamente, siendo Bolivia el mayor productor de quinua en el mundo, no es el mayor consumidor de quinua, y su consumo se considera de manera despectiva y en algunos casos se desconoce la forma de prepararla.

La demanda poco sofisticada de la quinua en Bolivia no ha generado una industria de valor agregado de este producto. Actualmente existen esfuerzos de algunos empresarios en elaborar productos a base de quinua como pastas, cereales y *snack*, para los cuales deben incrementarse los niveles finales de calidad si se desea un producto para exportación. Se necesita, por ello, fortalecer los procesos de mejoramiento continuo y de aseguramiento de la calidad con el propósito de lograr mayor diferenciación y agregar valor a la quinua. La variedad de la Quinua Real, que sólo se produce en Bolivia, tiene un alto potencial para el sector.

Dado el bajo nivel de competitividad de este *cluster*, se necesitará de una estrategia de largo plazo para su desarrollo. El principal desafío está en aumentar la capacidad de organización de este *cluster*, y de colaboración entre los actores privados, públicos y académicos para llevar adelante una estrategia de desarrollo. Se necesitará del liderazgo de los pequeños productores (campesinos) y del apoyo del gobierno para elaborar un plan estratégico que permita lograr

mayor adopción de tecnología, inversión y especialización en el sector. Adicionalmente, será importante educar a los pequeños productores y comunidades campesinas sobre los beneficios de la adopción de una visión y estrategias empresariales, de manera que se puedan desarrollar nuevos negocios y lograr el desarrollo competitivo del sector.

Clusters del Perú

Algodón

El *cluster* del algodón es importante para el Perú, porque pese a que ha perdido la relevancia que tuvo en décadas pasadas como producto exportable, todavía se conserva un valioso conocimiento colectivo sobre su cultivo en muchas zonas rurales del país y entre muchos empresarios agrícolas. Una segunda condición es la buena calidad de las variedades de algodones peruanos.

Otra condición de peso para hacer resurgir el *cluster* del algodón es la existencia de una industria textil y de confecciones con un nivel de competitividad considerable, que actualmente se ve obligada a importar grandes volúmenes de esta materia prima, dada la insuficiencia de abastecimiento local. El objetivo prioritario tiene que ser el fortalecimiento de las organizaciones que fomenten las agrupaciones en unidades de producción, para superar la atomización existente en el campo.

El trabajo realizado sobre el *cluster* del algodón en el Perú llegó a la conclusión de que para mejorar la competitividad del mismo es preciso llevar a cabo acciones que deben partir desde la mejora en su organización, identificando a los representantes de cada etapa del *cluster*; a los cuales se debe convocar con el fin de elaborar una estrategia de desarrollo de la competitividad.

Dicha estrategia debe otorgar un papel base a la consolidación de un sistema de investigación de variedades con niveles de calidad mayores a los actuales, que respondan a los requerimientos de la industria textil. Asimismo, se debe diseñar un sistema de extensión y transferencia de tecnología a través de la capacitación de los habilitadores (personas que financian las campañas agrícolas), aprove-

chando el potencial del sector privado para dar asistencia técnica.

La estrategia debe disponer también de instrumentos que promuevan la investigación y la modernización del *cluster* en cada uno de sus componentes. Este objetivo podría apuntalarse con el diseño e implementación de un premio a la creatividad e innovación textil, con el fin de reconocer las mejores prácticas en cada etapa de la cadena (campo, industria y mercado). Es necesario buscar mecanismos ágiles para la importación de material genético con fines de investigación; capacitar o formar investigadores que puedan hacer adaptación de variedades que son importadas; establecer un sistema de promoción a la inversión en capacitación de parte de las empresas, con el objetivo de establecer proyectos de capacitación en todo el *cluster*.

Asimismo, la agenda del grupo de trabajo con el gobierno debe contemplar la continuidad de la vigencia de los reglamentos laborales en el agro, dada la flexibilidad que otorgan; así como adecuar al entorno actual los reglamentos vinculados con la producción primaria, en los temas de semillas, sanidad, uso de pesticidas, agroquímicos e impacto ambiental.

La información es un punto básico, por ello es urgente concentrarse en conocer qué se exporta (volumen, costo y destino), y disponer de una base de datos sobre los principales importadores de prendas por producto, origen y precio. Esta información será de gran utilidad para identificar en qué productos hay ventajas competitivas e iniciar así la promoción: invitar a clientes potenciales, promover productos con tintes orgánicos (tendencia actual en el mercado textil mundial) y promocionar productos por medio de la participación en ferias internacionales.

Camélidos

El Perú es el primer productor de camélidos sudamericanos en el mundo; cuenta con una población de 4.3 millones de unidades entre alpacas, llamas y vicuñas. Otra especie, el guanaco, está casi extinta. La mayor parte de los camélidos habita las regiones de Puno, Cusco, Arequipa, Ayacucho y Huancavelica. En estas zonas, los camélidos son la especie ganadera más importante económicamente hablando, pues sir-

ven a una población de 2,9 millones de habitantes (11% de la población del país aproximadamente).

La fibra de camélidos sudamericanos, en particular de la vicuña y la alpaca, es una de las más importantes dentro de la industria textil, tanto así que compite con el kashmir, el mohair y la angora. La especie de mayor importancia económica es la alpaca (debido a que su fibra es muy apreciada en la industria textil). El Perú posee el 80% de las alpacas del mundo, y en la producción mundial de fibras finas de origen animal, la alpaca bordea el 10%.

Para mejorar la competitividad del *cluster* de camélidos, en primer lugar, se debe identificar los temas prioritarios para fortalecerlo. Como primer paso, los investigadores recomiendan definir una estrategia integral de largo plazo en la que se establezcan instituciones de apoyo (eliminando la duplicación de funciones), un marco legal y una coordinadora del *cluster* que lidere al grupo; asimismo, se sugiere crear una mesa de concertación.

En segundo lugar, no puede dejarse de lado el papel que el gobierno peruano debe asumir, en otras palabras, debería fungir como un actor integrador. Del mismo modo, debe trabajar en una política nacional para sus *clusters* (control de enfermedades, sostenibilidad, apoyo técnico, asignación de recursos, transferencia de nuevas tecnologías y un mayor compromiso con la problemática del mismo).

En tercer lugar, se han identificado las condiciones del mercado y de los factores de producción que podrían mejorar. Para empezar, debería realizarse un estudio de los diferentes mercados, así como de sus tendencias para estabilizar la demanda y satisfacer sus exigencias. El estudio también serviría para establecer precios diferenciados según la calidad de la fibra o de la carne y para posicionar la alpaca dentro de medios y mercados exclusivos.

Por otro lado, se puede mejorar las técnicas en el manejo del hato y establecer programas de mejora genética para obtener una calidad superior de carne, y fibra menos gruesa. Del mismo modo, es posible implementar programas de educación a productores y a la población para difundir la práctica de la crianza y generar investigaciones.

Finalmente, en cuanto a la estructura y las industrias relacionadas al *cluster*, se necesita organizar a los productores atomizados (papel integrador del Estado) y que la estrategia integral abarque tanto al sector privado como al sector público, para así fomentar la inversión en investigación y desarrollo y la innovación de nuevas tecnologías para la mejora de la especie y de los pastos de altura.

Clusters del Ecuador

Banano

El *cluster* del banano posee como ventajas competitivas una excelente condición natural para la producción en todo el litoral: alta calidad de suelos, disponibilidad de agua y riegos, adecuado control de inundaciones; mano de obra hábil, desde agrónomos hasta personal de cosecha, lavado y empaque; incidencia mucho menor de enfermedades; gran demanda mundial en países del primer mundo y en vías de desarrollo; una fruta que es reconocida por su gran valor nutritivo y buen sabor; y un costo relativo menor al de otras frutas frescas.

Asimismo, la tendencia global hacia el consumo de frutas producidas de manera orgánica o ambientalmente “amigable” (se exportaron unas 65,000 TM de banano orgánico en el 2000). Además, la producción bananera y su comercialización están mayoritariamente en manos de empresarios nacionales, y el papel de las transnacionales, aunque importante, es minoritario. Ecuador ha diversificado sus mercados, vendiendo banano a los países de Europa del Este y Asia.

Con relación a la institucionalidad, el Consejo Nacional de Banano (Conaban) representa al sector de los productores ante el gobierno y es un actor vigoroso en la defensa de los intereses del sector.

Con respecto a las desventajas competitivas del *cluster* del banano, se cita la mala condición en que está la infraestructura básica (caminos vecinales, puertos, aeropuertos, aduanas, servicios básicos y otros); la mayor distancia de navegación hacia mercados importantes que la competencia centroamericana; la falta de innovación tecnológica en la industria, que apoye la productividad, la calidad y la com-

petitividad; y la inexistencia de una conciencia general del impacto ambiental del cultivo intensivo de banano y sus industrias relacionadas.

Por otro lado, la oferta de mano de obra barata está causando la deserción de los trabajadores de la industria. En cuanto a los productos en sí, éstos están identificados por marcas, no por origen. El mercado mundial está controlado por muy pocas empresas transnacionales (Chiquita Brands, Dole) que dominan el mercado de Estados Unidos y de Europa. En el ámbito nacional, pocas empresas dominan el mercado de compra de la fruta para exportación. Hay que añadir que los materiales, insumos y equipos más desarrollados tecnológicamente no son producidos en el país y deben ser importados.

Otra desventaja es que se espera en el futuro reglamentos ambientalistas más rígidos, dado que es una tendencia mundial con mucha acogida en Europa y Estados Unidos. A ello se agrega el hecho de que grupos ambientalistas internacionales están afectando la imagen ecológica del banano y de los productos ecuatorianos. Todo ello está enmarcado en un mercado internacional fuertemente influenciado por transnacionales estadounidenses que son respaldadas por su gobierno.

Por último, se aprecia que los productores de banano están poco desarrollados y se ha percibido una ausencia de visión de largo plazo en la industria. Asimismo, existe una alta propensión al conflicto entre actores.

Camarón

Al igual que con el banano, la producción de camarón dispone de recursos naturales de excelente condición en todo el litoral (tierra, temperatura, salinidad, heliofanía y otros) y mano de obra hábil. Existe una constante innovación de procesos y ciertas técnicas desarrolladas en reproducción, cultivo, alimentación, cosecha, sanidad y otros en las que Ecuador ha sido pionero. También se están dando iniciativas para controlar el impacto ambiental.

El camarón blanco tiene una buena imagen en los mercados internacionales, y es considerado como un producto de mayor calidad y precio que el camarón

cebra asiático. La industria tiene un amplio número de competidores en todos los eslabones de la cadena agroindustrial: laboratorios de larvas, proveedores de insumos, fincas de cultivo, empresas empacadoras y exportadoras. Hasta cierto punto, Ecuador ha sido uno de los países que ha generado más tecnología en este rubro específico de producción; ha existido investigación y generación de productos con valor agregado en camarón.

Sobre las desventajas competitivas, también como en el caso del banano, el país cuenta con una infraestructura básica en malas condiciones. Además, existen problemas de seguridad, principalmente en el Golfo de Guayaquil. Con relación al mercado, no hay una demanda local grande ni relevante en Ecuador (solamente el 1% del camarón producido se queda en el país) y se observa un crecimiento lento del consumo mundial. En general, los productores de camarón han sido poco desarrollados y no hay una visión de largo plazo en la industria; tampoco existen estándares de calidad ampliamente aceptados para la producción ni para insumos (larvas o alimentos balanceados). El camarón ecuatoriano, en su gran mayoría, es un producto genérico (*commodity*) sin mayor diferenciación.

La presión internacional es muy fuerte en el tema ambiental. Actualmente, existen movimientos importantes que pretenden boicotear al camarón ecuatoriano mientras no se defina un marco de sanción duro para quienes sigan talando los manglares, por lo que se espera reglamentos más rígidos en el futuro.

Flores

Las ventajas competitivas de este *cluster* incluyen la existencia de recursos naturales óptimos (luminosidad, microclimas, fuentes de agua, suelos) y mano de obra disponible (operativa y técnica). Asimismo, la industria disfruta de accesibilidad a insumos para la producción y empaque y del posicionamiento de la flor ecuatoriana en los mercados internacionales como de alta calidad (lo que genera un mejor precio). Se trata, además, de un mercado grande, en gran parte sin explotar.

Se observa un buen manejo ambiental, aunque falta avanzar más en programas de certificación. Hay una alta especialización dentro de la industria (baja inte-

gración vertical) y alta rivalidad: 300 productores, 20 comercializadores, 100 agencias de carga en la industria y 45 de dedicación exclusiva al mismo, denotan una alta competencia. La industria tiene un amplio número de competidores en cuanto a producción de flores y provisión de insumos y servicios relacionados.

Las desventajas se concentran, en su mayoría, en la producción y en la comercialización. Altos costos de insumos (Colombia tiene costos de insumos 15% a 20% menores, y con mejores condiciones de financiamiento y plazos); sistemas de comunicación poco óptimos y costosos; escaso e inadecuado espacio para manipulación de carga en los aeropuertos; y una infraestructura básica en malas condiciones, lo cual es una constante en la agroindustria ecuatoriana. Existen, además, pocas opciones de financiamiento para operación e inversión, sólo crédito de corto plazo.

Por otro lado, se observa una falta de innovación tecnológica en la industria que apoye la productividad, la calidad y la competitividad; falta de diversificación de mercados y productos (baja capacidad de mercadeo de parte de los productores y exportadores ecuatorianos); y una recesión en mercados internacionales (Rusia y otros). Ecuador también enfrenta una oferta mundial que crece más rápido que la demanda y un mercado local poco desarrollado, poco exigente y muy sensible al precio. No hay una demanda local grande ni relevante en Ecuador. La capacidad de consumo es ínfima en comparación con la producción.

Finalmente, una constante en los tres *clusters* estudiados es la presión internacional en el aspecto ambiental, estimándose reglamentos más rígidos en el futuro.

Capítulo III



Tecnologías de la información

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La región andina no puede hacer gala de contar con un sistema de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) adecuado para enfrentar el reto de la competitividad en este nuevo siglo. Por el contrario, sufre prácticamente en todos los aspectos de acceso a la red, que es una precondition para el uso de las TIC. Si los agentes económicos no pueden encontrar o costear un acceso confiable a las redes de voz (telefonía) y datos (Internet), simplemente estarán incapacitados de participar en el mundo interconectado, que es el mundo del siglo XXI.

Las TIC pueden constituirse en un valioso recurso para ayudar a la región andina a crear mejores perspectivas económicas, mejores métodos de enseñanza y de aprendizaje, así como gobiernos más transparentes y efectivos. Actualmente, los países andinos son clasificados en una baja posición en lo que concierne a competitividad económica, preparación para el mundo interconectado, educación, salud y otros importantes indicadores de desarrollo. Por ello, es claro (y urgente) que la región tiene que realizar cambios significativos para mejorar su bienestar, y las TIC deberían ser una parte esencial de la solución que habilitará un futuro saludable y exitoso para la región.

Con el propósito de diagnosticar la situación de las TIC en la región andina y plantear propuestas para aplicar mejoras a fin de preparar a los cinco

países para ser parte del mundo interconectado, el PAC basó su metodología en una guía preparada por el CID de Harvard para las naciones en vías de desarrollo. Dicho método ha sido ampliamente aceptado y usado como parte del proceso de evaluación y planeamiento en muchas comunidades por el Grupo de Tecnologías de la Información del CID (ITG), el Banco Mundial y sus organismos asociados, firmas consultoras, gobiernos y entidades sin fines de lucro.

Los resultados de la investigación muestran una región que simultáneamente está enfrentando tremendas barreras y beneficiándose de importantes oportunidades. Muchas de las barreras, sin embargo, no están relacionadas específicamente con las TIC, sino más bien con otras características como inestabilidad política y económica, la necesidad de reformas económicas, pobreza y déficit de educación. Así, el reto que enfrentan los académicos, hacedores de políticas, financistas y empresas privadas es tomar en cuenta este contexto, de modo que se puedan diseñar soluciones creativas utilizando el capital humano, visión y espíritu de la región y convertir los retos aparentemente inabarcables en mecanismos para el cambio y la prosperidad.

Acceso a la red

Volviendo a este tema, la realidad de la región andina es poco alentadora. Son muy bajos los núme-

ros de líneas telefónicas per cápita, los de Internet *hosts* (computadores que soportan aplicaciones de Internet), así como los de proveedores de servicios de Internet (PSI). También es muy bajo el número de computadores. A todo esto se debe añadir que la calidad y el servicio telefónico son todavía relativamente mediocres, con velocidades de discado bajas y altos porcentajes de desconexión.

Además, el *hardware* y el *software*, y los precios de acceso a los servicios están fuera del alcance de la mayor parte de la población, aunque se debe anotar que los segmentos socioeconómicos más altos en áreas urbanas disfrutaban de un servicio equivalente al de los mercados más avanzados. Aunque el acceso al *backbone* internacional ha mejorado en los últimos años —gracias al tendido de nuevos cables submarinos—, la infraestructura interna fuera de las grandes áreas urbanas es inexistente, hay poca competencia en infraestructura e interconexión limitada entre redes.

No obstante, la rápida difusión de la telefonía inalámbrica, especialmente después de la introducción de los servicios de prepago en muchos de los mercados, demuestra que hay una fuerte demanda e ingresos disponibles para servicios de telecomunicación con modelos de precio apropiados y servicio adecuado según segmentos del mercado. En este tema, Venezuela lleva la delantera debido a la mayor densidad en el uso de servicios de telecomunicación.

El Perú, por su parte, tiene un modelo de penetración de Internet basado en el acceso compartido, a través de las cabinas públicas (cibercafés), el cual permite reducir las barreras técnicas y económicas al concentrar recursos comunitarios y compartir riesgos, todo con la propia iniciativa del sector privado. Esta experiencia ha logrado tal suceso que la expansión de cabinas públicas ha determinado que el Perú iguale el acceso comunitario a Internet que tiene Nueva Zelanda y sobrepase al Reino Unido.

El cluster de software de Venezuela

Como se ha indicado, Venezuela posee actualmente los mejores indicadores de acceso a las tecnologías de la información y comunicaciones en la región andina. Es por ello que el PAC encargó un estudio especial sobre este mercado, con el entendimiento de que las TIC podrían convertirse en uno de los *clusters* para el desarrollo de dicho país.

Según la Cámara Venezolana de Empresas de Tecnologías de Información (Cavedatos), aproximadamente unas 200 empresas conforman la industria del *software* en Venezuela, siendo éstas registradas, en su mayoría, como productoras de *software*. En 1999, la industria del *software* venezolana alcanzó un total de US\$206 millones en ventas, lo que significó una participación del 0,2% del PBI y una contribución de US\$49 millones a la caja fiscal. Del mismo modo, ese año, la industria del *software* en Venezuela generó 4.578 puestos de trabajo.

Durante tres años consecutivos, hasta 1999, el sector tuvo un crecimiento promedio en ventas de

27% anual. Este es un punto a tomar en cuenta, ya que de llegarse a mantener esa tendencia, valdría la pena hacer un esfuerzo por impulsar el fortalecimiento, desarrollo y expansión de la industria venezolana del *software*.

Un paso que podría tomarse en esa dirección es incentivar a los empresarios a utilizar el esquema de competencia basado en la diferenciación de productos o por medio del uso de la innovación, a comparación del que utilizan actualmente, que está basado en el precio. Los dos primeros esquemas hacen más atractivo al producto para los clientes, ya que implican un nivel más elevado de calidad. Ello, además, proporciona mayor confianza y otorga más garantías tanto al empresario como al consumidor.

Otra medida es desarrollar una cultura en la que se respeten los derechos de autor de los productos. Asimismo, lo es la estimulación de mayores niveles de innovación, investigación y desarrollo.

Aprendizaje en la red

Es inexistente una estrategia integral de educación en el uso de las TIC en los países andinos. Únicamente son usadas en las escuelas privadas y en las áreas urbanas. En Venezuela, por ejemplo, por cada computadora que posee una escuela pública, hay 40 en una privada. El efecto de ello es que la mayoría de maestros, otros profesionales y los estudiantes tengan muy poco o ningún acceso al aprendizaje a distancia facilitado por las TIC. Muchas de las primeras iniciativas para considerar a las TIC en la educación han fallado en incluir recursos para el entrenamiento de profesores o el desarrollo de currículos, ya que sólo se han centrado en los aspectos técnicos.

La falta de contacto con las TIC es otro problema por solucionar. En los países desarrollados, gran parte de la población aprende sobre las TIC en la escuela o el trabajo, pero esto no es muy común en la región andina. Los dispositivos, los esquemas de acceso y la presentación de contenido necesitan mejoras, pues éstos carecen de un esquema de supervisión y no consideran aspectos sociológicos como el analfabetismo presente (sobre todo en las áreas rurales), la existencia de múltiples idiomas, la falta de habilidad para el uso de los teclados, asuntos culturales y otras características de los usuarios de la región.

Economía interconectada

Estos son los principales retos que el PAC ha encontrado en la búsqueda de una economía interconectada y perfectamente adaptada a las TIC en la región, tanto a nivel de los negocios como en la participación de los propios gobiernos.

Los negocios: A pesar del entusiasmo existente en América Latina por el comercio electrónico, Miami se ha convertido rápidamente en el centro latinoamericano del comercio electrónico gracias a su ambiente económico favorable, robusta infraestructura, acceso a capital de riesgo y abundante capital humano (gran parte del cual proviene de la región andina).

No obstante este magnetismo, muchas empresas “punto com” se han formado en la región andina, enfrentando severas limitaciones de acceso a capital,

ambientes de negocios difíciles, falta de infraestructura y quejas regulares respecto al pequeño tamaño de los mercados nacionales. Estas empresas prestan servicios —principalmente de *software*, a sus mercados domésticos y, en general, no han recibido ningún trato especial o incentivos de parte de sus gobiernos.

El tipo de negocio predominante en América Latina es el comercio electrónico de negocio a negocio (B2B), debido a que no son limitados por la baja penetración en el uso de tarjetas de crédito y la falta de mecanismos de aprobación para las transacciones, al tiempo que son menos vulnerables a temores de fraude. Todos estos obstáculos están presentes aún en el comercio electrónico de negocio a consumidor (B2C).

Los negocios tradicionales están muy interesados en invertir en comercio electrónico, y aunque muchos ya lo han hecho, otros están todavía en etapas de planeamiento debido a preocupaciones financieras y escepticismo. Los nuevos negocios, supuestamente los que deberían convertirse en el motor de la expansión del comercio electrónico, enfrentan cargas administrativas de introducción al mercado considerables, así como falta de acceso al capital del sistema bancario u otras fuentes de financiamiento. Hay que mencionar también la necesidad de interacción gubernamental, ya que los sistemas legales y regulatorios inadecuados conducen a una situación de inseguridad y complican los procesos de resolución de disputas.

El gobierno: Los países andinos han avanzado en la implementación del “gobierno electrónico”, sobre todo en Colombia (*Gobierno en línea*) y Perú (pago de impuestos de aduanas en línea). Sin embargo, en general, los esfuerzos no han estado bien coordinados y aún se encuentran en etapas preliminares. Muchos no han discernido la diferencia entre innovación y automatización, o el concepto del ciudadano como cliente, lo cual significa que hay relativamente poco uso de las TIC como una herramienta para optimizar servicios o procesos regulatorios que presta el gobierno, de modo que se están desperdiciando oportunidades importantes.

Con las excepciones señaladas, las páginas *web* gubernamentales en la región andina se caracteri-

zan por ser estáticas, con información limitada, que no prestan servicios y que tienen poco aumento en la transparencia de la gestión. Los gobiernos, como muchos negocios en la región andina, están apenas comenzando a entender lo que puede significar para ellos prestar servicios e información en línea, así como la forma en que deben implementarlos.

Políticas en línea

Si de verdad existe un compromiso de parte de los líderes regionales por preparar a los países andinos para el mundo interconectado, se debe buscar un conocimiento integrado de los factores que afectan el uso de las TIC y trabajar para desarrollar un plan estratégico factible de ser aplicado. Los gobiernos tienen el poder de crear el ambiente propicio y guiar con el ejemplo; el sector privado tiene la capacidad para la innovación y acción; mientras que los sectores académicos y los organismos no gubernamentales poseen fortalezas que pueden complementar el trabajo de los primeros.

La competencia y la regulación apropiada son componentes esenciales para poder contar con un sector TIC progresista, por lo que se requiere más trabajo en las áreas de privatización y reforma de la regulación. Dado el naciente estado de competencia en muchos países, los reguladores enfrentan el desafío de su inexperiencia, escasez de recursos financieros y falta de independencia de los gobiernos. Las regulaciones son, en muchos casos, inadecuadas, poco claras y aplicadas impredeciblemente, frustrando a todos los participantes.

En todo el mundo, los gobiernos están luchando con temas relacionados con la protección al consumidor, intereses de negocios, innovación tecnológica, entre otros, y de cómo balancear la regulación entre ellos. El hecho es que con la convergencia de tecnologías, antiguos paradigmas regulatorios se han vuelto obsoletos, mientras que los nuevos paradigmas todavía no han sido exitosamente implementados. Es así que con la rapidez con que se está dando el desarrollo tecnológico, cada vez es más necesario y relevante contar con ambientes regulatorios que estimulen y permitan la aplicación de nuevas tecnologías.

Diez prioridades

A partir de las consideraciones presentadas, que son el resultado de la investigación sobre la preparación de los países andinos para el mundo interconectado, el PAC ha tomado como punto de partida un conjunto de 10 temas que deberían considerarse como prioritarios para que la región pueda convertirse en un actor más en el actual mercado internacional de las tecnologías de la información y comunicaciones:

1. Promover y apoyar estrategias multisectoriales como mecanismos para la planificación estratégica e implementación de las tecnologías de la información y comunicaciones (TIC), promoviendo la interacción entre sectores.
2. Construir capacidad regional para el uso efectivo de las TIC mediante asociaciones públicas-privadas en ambientes de aprendizaje formales y no formales, por medio del desarrollo de materiales, métodos de entrenamiento, currículos y mecanismos de administración.
3. Crear un mecanismo de financiamiento para apoyar y estimular proyectos innovadores de las TIC en los gobiernos de los países andinos, los negocios, entidades sin fines de lucro y centros académicos, y difundir historias exitosas que promuevan la identificación de la región con la tecnología.
4. Evaluar la necesidad de la implementación de parques tecnológicos que ofrezcan beneficios tales como infraestructura mejorada, incentivos arancelarios, comercialización en conjunto y formación de *clusters*.
5. Investigar la creación o diseminación de un fondo que invierta y apoye a negocios de la región andina que produzcan o usen las TIC, considerando factores como foco en la industria, enfoque en el tamaño de la inversión y/o del negocio, soporte institucional y/o técnico necesario, diversificación de la inversión, etcétera.
6. Promover el desarrollo y la adaptación de altas tecnologías apropiadas para la región andina,

particularmente por medio de la cooperación del sector privado con las instituciones académicas.

7. Investigar y diseñar medios efectivos para desarrollar infraestructura —especialmente de red rural— con mecanismos de financiamiento e incentivos, y promover la competencia por medio de la promoción para el ingreso de nuevos participantes.
8. Estimular el desarrollo de telecentros públicos y privados para permitir el acceso comunitario a

las TIC, tomando en cuenta experiencias aplicadas en la región.

9. Reunir más información cuantitativa sobre las tendencias y factores que afectan la preparación para el mundo interconectado, con atención particular en la educación.
10. En todos los esfuerzos, considerar y trabajar en los retos especiales que las mujeres de áreas rurales enfrentan con respecto al uso de las TIC en la región andina.

Capítulo IV



**Política
económica:
inversión
extranjera directa**

POLÍTICA ECONÓMICA: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

Clima de negocios e IED

Crecientemente, los gobernantes de países en vías de desarrollo han llegado a ver la atracción de la inversión extranjera directa (IED) como una parte esencial de sus estrategias de desarrollo. Los países andinos se unieron más bien tarde a esta tendencia global, pues recién a comienzos de los años noventa empezaron a aplicar estrategias y medidas para fomentar la instalación de empresas foráneas.

Para los países andinos como grupo, la IED, entendida como el financiamiento extranjero de la operación de negocios vía la participación en el accionariado de empresas, emisión de ciertos tipos de deuda, y retención de ganancias, ha sido alta en los noventa, comparada con otras regiones de países en vías de desarrollo. Un reporte elaborado por Howard J. Shatz para el Programa Andino de Competitividad (PAC) indica que en parte, dicho nivel de inversión foránea en la región andina se debe a un relajamiento de las leyes y regulaciones que restringían la IED durante los años setenta y ochenta, pero también a otros factores como tasas de impuestos competitivas —en algunos casos—, capital humano comparable al existente en muchas otras partes del mundo, y conexiones geográficas y culturales con un número importante de países inversionistas.

No obstante, la composición de las actividades de las firmas inversionistas extranjeras, en términos de ventas, está muy concentrada en el mercado andino y no en exportar desde allí a otros mercados. Esto significa que estos países deberán hacer nuevos esfuer-

zos para atraer negocios distintos, pues el tamaño del mercado se convertirá en una limitante para el crecimiento de la IED y, por ende, de estas economías. A esto hay que agregar que gran parte de la IED que llegó a la región andina la década pasada era inversión en infraestructura, partiendo principalmente de las privatizaciones, proceso transitorio que ya tuvo su pico. El mayor reto ahora, señala Shatz, es atraer IED dirigida a la manufactura para la exportación, para lo cual los países andinos deberán mejorar su competitividad.

Antes de evaluar la situación de la IED en cada uno de los países andinos, se analizarán los factores que determinan la decisión de que una empresa se instale en un determinado país, así como las instituciones y el marco económico adecuados para atraer IED.

Determinantes de la IED

Existen diversas razones para que una empresa decida invertir en otro país. De acuerdo con el reporte elaborado por Gerardo Esquivel y Felipe Larraín para el PAC, casi todos los argumentos que se han ofrecido para la existencia de IED pueden agruparse bajo tres objetivos básicos: el intento de participar en nuevos mercados, aumentar la eficiencia productiva a través de reducciones de costos, y el intento de explotación de ciertos activos estratégicos.

A. Explotación de nuevos mercados

Tradicionalmente, se suponía que una empresa que proveía a una economía grande y/o rica podía

asegurarse su participación en un nuevo mercado mediante una inversión directa. En tal sentido, la IED se entendía como un sustituto directo del comercio. Así, este tipo de IED se explica por el tamaño del mercado de destino (población e ingreso per cápita). Esta forma de inversión fue común en los sesenta y setenta cuando existía un fuerte proteccionismo en muchos mercados, lo cual hacía más atractivo instalarse que utilizar la vía alternativa —exportar—, que podría ser muy costosa.

Un enfoque más moderno sugiere que existe un tipo de IED que busca un mercado más grande, pero de forma indirecta. En este sentido, una economía que ofrece ventajas comerciales o de localización geográfica podría servir para atraer empresas que buscan penetrar en un mercado más amplio, por lo que este tipo de IED podría estar asociado a un mayor volumen de comercio internacional y no a uno menor como se suponía anteriormente. El establecimiento de empresas estadounidenses en México, como consecuencia del Tratado de Libre Comercio es un ejemplo de este concepto.

B. Búsqueda de eficiencia productiva

Se enfoca en la reducción de costos, lo cual puede implicar la búsqueda de zonas geográficas que provean insumos más baratos. Es el caso de las empresas que transfieren actividades intensivas en mano de obra a regiones o países donde la fuerza laboral es abundante y los salarios son relativamente bajos. Este tipo de IED está asociado a la industria manufacturera ligera (Japón en el sudeste asiático o Estados Unidos en México y Centroamérica), que es abundante en trabajo, o a la relocalización de una parte de la actividad industrial que es intensiva en mano de obra no calificada, lo cual explica su asociación con el aumento del comercio intrafirma.

Una variante de este tipo de IED es el caso de las empresas que buscan una mayor eficiencia por costo unitario de la fuerza laboral. Es más especializada y requiere de trabajadores más calificados, por lo que está relacionada con la manufactura más compleja y que busca orientar su producción al mercado externo. Algunos ejemplos pueden ser la IED en la industria automotriz o la especializada en servicios profesionales como en el procesamiento de datos.

C. Búsqueda de activos estratégicos

Comprende dos tipos de IED diametralmente opuestos. Uno es la forma más tradicional y antigua: la explotación de recursos naturales, que ha ido perdiendo importancia en los años recientes. En el otro extremo está la IED que busca la existencia de activos estratégicos mucho más especializados como puede ser la mano de obra altamente calificada, un cierto tipo de infraestructura (telecomunicaciones, por ejemplo) o el desarrollo de habilidades muy específicas orientadas a la investigación y desarrollo, o la producción de bienes con tecnología de punta.

Instituciones y marco económico adecuado para atraer IED

El interés por atraer mayor IED se debe a la combinación de tres factores: i) ahora se reconocen los efectos positivos de la IED sobre la economía, cosa que no sucedía en décadas anteriores; ii) la crisis de la deuda de los ochenta mostró los peligros de financiar los déficit comerciales de los países emergentes mediante endeudamiento externo; y iii) existe desconfianza en el financiamiento del desarrollo mediante flujos de capital de portafolio debido a que este tipo de recursos son, por lo general, volátiles e inciertos.

Este cambio de perspectiva ha dado lugar a un cambio radical en las políticas públicas hacia la IED. A continuación se describen los instrumentos de política con que cuentan los gobiernos para atraer inversión extranjera directa.

Factores institucionales y estructurales

Mejoría en los fundamentos macroeconómicos. Una situación económica volátil puede ser un factor de repulsión de la IED, por lo que una mayor estabilidad y una menor incertidumbre sobre la situación macroeconómica futura pueden hacer más atractivo a un país. Se requiere, entonces, de finanzas públicas sanas y un régimen cambiario transparente.

Provisión de infraestructura. Hay países que pese a contar con ventajas de localización y ubicación geográficas no son exitosos en la atracción de IED por la inadecuada provisión de infraestructura (puertos, carreteras, aeropuertos, etcétera).

Cuadro N° 4

Cuadro comparativo de las políticas de incentivos			
Tipo de incentivo	Fiscal	Financiero	Promoción
Forma operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Menores tasas de impuesto corporativo. • Exención en el pago de aranceles. • Periodos 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 que funciona mejor: comunes	<ul style="list-style-type: none"> • Debe existir una falla de mercado que justifique un tratamiento especial. • Ambiente social y macroeconómico estable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe existir una falla de mercado que justifique un tratamiento especial. • Ambiente social y macroeconómico estable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Debe existir una falla de mercado que justifique un tratamiento especial. • Ambiente social y macroeconómico estable.
Condiciones bajo las que 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. • Cuando las tasas de impuestos corporativos son muy restrictivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas que compiten por los recursos obtienen beneficios nulos o bajos. • Las externalidades en la producción desde la firma multinacional a 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 las 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 si las condiciones arriba citadas se cumplen.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Deteriora la presión tributaria. • Puede generar competencia entre estados por atraer IED y, por tanto, actividades de búsqueda de renta. • 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 las previamente establecidas. • Principalmente sirve para atraer empresas pequeñas. • Determinante de la localización de la nueva inversión, dadas las otras variables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinante de la localización de la nueva inversión. • Están incluidos generalmente en las negociaciones con las grandes empresas. 	

Mejora en el marco legal y regulatorio. Un marco regulatorio complejo, con vaguedades y elementos de discrecionalidad puede ser muy poco propicio, lo mismo que aspectos como la corrupción, que inciden negativamente en el monto de IED que recibe un país.

Aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral. Como ya se mencionó, existe la IED que busca no sólo salarios inferiores a los que pagaría en su país de origen, sino también una alta productividad. Por lo demás, este tipo de reforma puede incidir directamente en el tipo de trabajos que son creados y no sólo en su cantidad.

Políticas de incentivos

Existen tres tipos básicos de políticas de incentivos: fiscales, financieros y políticas de promoción. Las dos primeras involucran un gasto directo o un costo de oportunidad positivo y discriminan en favor de las empresas extranjeras, por lo que implican la introducción de distorsiones en el funcionamiento de la economía. En estos casos, generalmente, hay más espacio para la discrecionalidad y, por ende, para la corrupción. El tercer tipo de políticas es usualmente menos costoso y de carácter neutral.

Incentivos fiscales. Consiste en el otorgamiento de privilegios fiscales a las empresas foráneas establecidas, los cuales pueden asumir distintas formas como por ejemplo reducciones en la tasa del impuesto a la renta, períodos de exenciones tributarias y de aranceles, tasas de depreciación acelerada, deducciones de contribuciones al seguro social, regímenes especiales de deducción de impuestos, etcétera.

Incentivos financieros. Consisten en el otorgamiento de subsidios o apoyos económicos (financieros o en especie) para la producción realizada por empresas extranjeras. Pueden consistir, por ejemplo, en la entrega o donación de terrenos, instalaciones o edificios. Otros ejemplos son los préstamos subsidiados, las garantías para el acceso al crédito, subsidios salariales o al pago de servicios públicos, y la creación “dedicada” de infraestructura para cierto tipo de proyectos.

Políticas de promoción. Consisten en enfatizar el papel del gobierno como facilitador de la IED. En este sentido, los gobiernos pueden llevar a cabo políticas de difusión de oportunidades de inversión y de entrega de información a potenciales inversionistas, giras internacionales para la promoción y difusión de oportunidades (*roadshows*), etcétera.

Debe notarse que hay algunas políticas que combinan aspectos institucionales como de incentivos. Es el caso del establecimiento de zonas para el procesamiento de exportaciones (EPZ). Este tipo de políticas combina el establecimiento de reglas que hacen más transparente y reglamentado el funcionamiento de la IED, mediante el otorgamiento de concesiones y privilegios de tipo fiscal o financiero.

Inversión extranjera directa en los países andinos

A continuación, presentamos un resumen de la situación en que se encuentra la inversión extranjera directa (IED) en los países andinos, así como propuestas de política económica para mejorar su desempeño.

Bolivia

En el caso de Bolivia, la falta de un sistema de seguridad jurídica hace que se reduzca el desempeño económico y administrativo de las empresas, pues no se respetan las reglas establecidas. Esta es la razón por la cual el PAC ha esbozado un conjunto de acciones de corto y largo plazo orientadas a apuntalar las condiciones en las que debe operar la IED —y la inversión privada en general, dado que la IED sólo puede sentirse atraída cuando existe un marco de políticas económicas favorables.

Plan de acción de corto plazo

Tiene como objetivo llevar a cabo una serie de reformas orientadas a crear las bases para aplicar el plan de acción de largo plazo.

1. Reforma de aduanas: eficiencia administrativa

La idea de desarrollo institucional debe estar enfocada en conformar estructuras administrativas que permitan la solución oportuna y efectiva de problemas. Bolivia está en plena búsqueda para solucionar sus problemas en la administración, en especial los que se refieren a trámites de importación, donde presenta desventajas frente a los otros países andinos.

La agenda de políticas de esta reforma debe verse reflejada en la disminución de los costos de transacción. En este sentido, se puede intentar hacer un rastreo sistemático de los retrasos y sus efectos para concentrarse en la administración aduanera y tratar mejor las futuras inversiones.

Del mismo modo, es necesario modernizar las normas existentes, y se debe reestructurar las principales instancias de las aduanas para que no ocurra lo mismo que en la Administración de Servicios Portua-

rios Bolivianos (ASPB) que encarece el costo de las transacciones porque subcontratan los servicios.

2. Régimen tributario: incentivos a la inversión

Los empresarios bolivianos opinan que el régimen general de incentivos tributarios y de subsidios debería mejorar. En este sentido, las medidas tributarias de incentivo podrían ser las siguientes:

- Régimen fiscal estable: Dar a las inversiones una estabilidad fiscal por un período determinado de tiempo. Esto dependerá del destino sectorial de la inversión, política que ya ha sido utilizada en Argentina.
- Régimen tributario industrial: Brindar incentivos tributarios para facilitar la reconversión productiva del sector. Con ello se podría estimular las inversiones mediante algunos beneficios tributarios, los que pueden ser usados para incentivar las exportaciones mediante la concesión de ciertos beneficios que asumen las empresas. Este régimen se basa en un programa-compromiso de inversión que las empresas deben asumir, y gracias al cual se les otorga un incentivo tributario.
- Régimen tributario geográfico: Otorgar incentivos tributarios para promover la inversión en determinadas zonas geográficas. Tiene como objetivo generar industria en zonas extremas.

3. Reforma comercial: estabilidad en los incentivos para la exportación

En cuanto a la eliminación de los controles al capital, Bolivia tiene los mismos índices que los otros países de la región. Sin embargo, las políticas de promoción a las exportaciones no son las más favorables. Se cuenta con poco respaldo institucional para aquellas iniciativas del sector empresarial, como pueden ser tanto el desarrollo de ventajas competitivas como la búsqueda de mercados potenciales externos.

Las medidas que se ofrecen para contribuir a eliminar el diseño deficiente de políticas son:

- Crear un mecanismo de compensación estable y eficiente.
- Modernizar los procedimientos de comercio.

- Fortalecer el Centro de Promoción de Bolivia (Ceprobol) para contar con un centro altamente calificado de coordinación de programas de promoción.
- Elaborar políticas de apertura de mercados, con la finalidad de promocionar de manera agresiva las oportunidades de inversión y negocios que puede ofrecer Bolivia al extranjero.

4. Programa de acciones de corto plazo en el marco de la ATPDEA

Con el fin de ayudar a los sectores productivos incluidos en la Ley de Promoción Andina y Erradicación de Drogas (ATPDEA) del gobierno de Estados Unidos, el gobierno boliviano dio a conocer en abril de 2003 un Programa de Acciones Inmediatas y de Corto Plazo para incentivar la producción, atraer la inversión local y extranjera e incentivar las exportaciones de los sectores textil y confecciones, maderas y sus manufacturas, cueros y sus manufacturas, y joyería.

Las medidas incluidas en este programa contemplan:

- Mecanismos de financiamiento para capital de operaciones, y así lograr la utilización plena de la capacidad de producción.
- Continuar con el desarrollo de otros maquicentros que acompañen el incremento de la producción de las plantas manufactureras y productos de bienes intermedios (empresas “ancla”).
- Facilitar el traslado de plantas industriales de terceros países.
- Captación de nuevas inversiones en los sectores beneficiados con la ATPDEA.

Plan de acción de largo plazo

Tiene como objetivo aumentar la eficiencia y el dinamismo de la inversión, tanto nacional como extranjera, a través de la eliminación de los obstáculos estructurales que frenan su crecimiento. La meta de este plan es aumentar la innovación y el progreso tecnológico para poder crear condiciones que hagan más competitivo al sector privado.

Este plan cuenta con una agenda que consiste en ejecutar nuevas reformas estructurales que me-

joren el clima de inversión (correcto funcionamiento de mercados; mayor competitividad de las empresas; crear condiciones que aseguren un marco legal estable).

Lamentablemente, la falta de gobernabilidad junto al mal diseño de políticas no han permitido la construcción de un escenario viable para los inversionistas. Muchas de las propuestas que se exponen a continuación son necesarias para garantizar condiciones básicas a los inversionistas (nacionales o extranjeros). Si bien ya se encuentran en la agenda del gobierno, la mayor parte aún no ha sido puesta en práctica.

1. Reforma del Sistema Judicial

Busca consolidar un marco para el ejercicio democrático y para el respeto por la libertad individual, donde el Estado sea capaz de garantizar: el cumplimiento de las normas establecidas, el respeto de los derechos constitucionales de las personas tanto jurídicas como individuales como nacionales o extranjeros, y la fuerza de una administración que penalice a la corrupción.

En este sentido se ha logrado un importante avance para la construcción de una nueva estructura institucional mediante: la implantación del Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y la elección de los ministros de la Corte Suprema de Justicia bajo un sistema de méritos.

En lo que a reformas legales para mejorar el clima de inversión se refiere, se ha propuesto una Ley General del Trabajo, un Código y Registro de Comercio, un Régimen Legal de Migración y Ajustes Legales Sectoriales.

2. Reforma laboral

A nivel país, Bolivia tiene salarios competitivos comparados con el resto de los países de la región. El problema es que los costos no salariales que deben pagar las empresas les restan competitividad. La reforma laboral propuesta está conformada por dos fases:

a) Reestructurar el sistema salarial, eliminando el actual sistema de bonos para establecer un único

monto fijo mensual para que deje de ser un derecho adquirido. Con esta medida, tanto el trabajador como el empresario tendrían una perspectiva clara para maximizar sus volúmenes de consumo y beneficios respectivamente. O simplemente, se debería utilizar efectivamente el concepto de bonos para que sean un incentivo a la producción y no un “derecho adquirido”.

Además, se plantea la reducción de los pagos de “renta destinada” a los que le van a servir al trabajador (salud y seguridad social) de modo que se cuide que esos aportes vayan al lugar que corresponde y no se utilicen para mantener instituciones burocratizadas y susceptibles de corrupción.

b) Mejorar el capital humano, capacitando a los trabajadores. Que sirva para que los trabajadores se adapten con mayor facilidad a las nuevas tecnologías del proceso productivo.

Colombia

Colombia posee un régimen abierto y no discriminatorio para la inversión extranjera: toda inversión del exterior está sujeta al mismo tratamiento que la inversión nacional, está permitida en prácticamente todos los sectores económicos y no requiere de autorización previa. A pesar de esta situación, el país presenta obstáculos para atraer más inversión. Antes de pasar al análisis de estos obstáculos, se presenta un análisis de los factores de atracción de la inversión extranjera en el país.

Con base en encuestas realizadas en el marco del PAC y otras encuestas anteriores, se pudo establecer que los factores que atraen la inversión extranjera en el país tienen que ver, primordialmente, con el acceso a un mercado local grande y, en segundo lugar, con la posibilidad de exportar a los países vecinos. Del mismo modo, los encuestados ponderan en Colombia la estabilidad macro, el crecimiento sostenido de la economía, la disponibilidad de la mano de obra calificada y la política comercial. A los inversionistas extranjeros les agradaría sentir una mayor estabilidad jurídica, en el campo cambiario y tributario, así como una mejora en la situación de la seguridad y de orden público.

La regulación no ha sido una barrera importante para el desempeño de estas empresas; sin embargo, los empresarios opinan que en términos ambientales, la regulación es estricta. Además, reconocen que en términos de propiedad intelectual se están haciendo grandes esfuerzos. En cuanto a la infraestructura, se considera como deficiente, salvo la que le compete al transporte aéreo.

Los salarios son competitivos en términos internacionales, sin embargo, ocurre lo contrario con las contribuciones a la seguridad social y las cargas parafiscales que han aumentado y resultan elevadas en comparación con los otros países de la región. Por otro lado, los costos de despido siguen siendo altos. Para los empresarios, los impuestos son también altos, aunque se debe precisar que la carga tributaria colombiana no es elevada si se compara con la de los demás miembros de la región.

Plan de acción de corto plazo

1. Estabilidad macroeconómica

A inicios de la década pasada, la afluencia de capitales extranjeros a Colombia, sumada a un proceso de liberalización económica, dieron como resultado un fuerte crecimiento del gasto privado. Una vez que la economía entró en su fase descendiente del ciclo, la tradicional estabilidad macroeconómica se vio afectada y el país tuvo, en 1999, su peor desempeño económico en varias décadas. En agosto de ese año, el gobierno colombiano firmó un acuerdo con el FMI, lo cual le permitió dar un respaldo a su programa económico y acceder a los mercados internacionales de capital para estabilizar su economía. Si bien este objetivo no se ha consolidado totalmente, se considera que la recuperación de una senda de crecimiento para la economía permitiría atraer nuevamente flujos de capital del exterior. Colombia, por sí misma, representa un mercado importante para la IED.

2. Otras acciones de corto plazo con réditos en el corto plazo

La infraestructura de transporte. La infraestructura y funcionamiento del transporte terrestre es un factor poco atractivo para la inversión

extranjera. El tema es de vital importancia para la IED porque la mayor parte de la carga se mueve por ese medio.

En cuanto a la inseguridad, la agenda debe incluir: i) reducción de la informalidad, ii) elaboración de estudios de riesgos en el transporte que permitan una mejor planeación, iii) adopción de mecanismos de marcación de mercancías más modernos y seguros, iv) desarrollo de un sistema de información ágil sobre incidentes y delitos que se constituya en una herramienta útil de prevención, y iv) acción oportuna y diligente de las autoridades a través del desarrollo de la inteligencia que permita desarticular bandas de delincentes relativamente bien organizadas.

El gobierno es consciente del problema de las tarifas mínimas y ha creado la Comisión de Regulación de Transporte (CRT) que está encargada de diseñar la regulación sobre el sector. Además, ha ordenado la reestructuración de la Superintendencia de Puertos y Transporte, encargada de supervisar su cumplimiento. La CRT debe estar conformada por funcionarios de elevadas cualidades técnicas que estén aislados de presiones políticas. En los sectores de energía, gas, agua y telecomunicaciones las comisiones creadas con la misma filosofía han funcionado de manera exitosa.

Plan de acción de mediano plazo

1. Mejora de la infraestructura de transporte terrestre

El gobierno debe propiciar el desarrollo de los nuevos proyectos de concesiones, aquellos que han sido llamados de “tercera generación”, porque corrigen buena parte de los problemas que presentaron las concesiones otorgadas en el pasado.

Además de la constitución de un Fondo de Garantías para cubrir ciertas contingencias de los concesionarios —que a la fecha de publicación de este capítulo ya había sido creado—, se recomienda que las concesiones viales se extiendan al mantenimiento de las vías. El problema está en que es más fácil la financiación y la participación del sector privado en los proyectos de construcción, que finan-

ciar y promover la participación del mismo en proyectos de mantenimiento.

Otro asunto es el de la conformación de un sistema de transporte de carga integral. Gran parte del transporte de carga se realiza por carretera. En el mediano plazo, el desarrollo de otras modalidades de transporte como el férreo y fluvial, que complementen el transporte terrestre y permitan la movilización de carga, será necesario. Hacia este objetivo debe seguirse apuntando en el proceso de concesión de otras modalidades de transporte. Un paso firme en este sentido se ha dado con las concesiones férreas que se han otorgado en años anteriores. Lo mismo debe suceder para el transporte fluvial, donde los esfuerzos deben estar enfocados en la recuperación de la navegabilidad de los ríos Magdalena y Meta.

2. Reforma laboral

Es importante no sólo para la atracción de nueva inversión extranjera, sino también lo es para incrementar la competitividad de las empresas asentadas en el país. Si bien Colombia ha avanzado mucho con la reducción de los costos por horas extras y dominicales con la ampliación de la jornada laboral hasta las 10 p.m. y con la flexibilización de las normas sobre despido, los costos parafiscales se encuentran lejos de los estándares internacionales.

3. Racionalización de la estructura tributaria

La carga tributaria no es tan elevada como la perciben los empresarios. El problema está en que el impuesto recae única y exclusivamente sobre los grandes contribuyentes, mientras que, por otro lado, las exenciones a las rentas laborales continúan siendo elevadas. Colombia debe modernizar su estructura tributaria eliminando las distorsiones existentes.

Los últimos gobiernos en Colombia han sido conscientes de esta situación. La administración del presidente Andrés Pastrana convocó la “Misión de Ingreso Público” constituida por expertos nacionales y extranjeros quienes han formulado importantes recomendaciones sobre el tema. Por otra parte, la administración del presidente Álvaro Uribe ha logrado la aprobación en el Congreso de una

reforma tributaria que da las bases para modernizar esa estructura.

Ecuador

A continuación se presenta una reseña de la evolución de los flujos de IED a Ecuador y un diagnóstico del entorno económico, legal, regulatorio y general para dichos flujos, desde la óptica de empresarios y otros expertos conocedores del tema. El diagnóstico se basa en los estudios del PAC y de la UNCTAD.

Con el objetivo de atraer IED, Ecuador entró en un proceso de liberación de sus políticas de inversión a inicios de los años noventa. Adicionalmente, se abrió más la economía para el comercio internacional, reduciendo los niveles de protección arancelaria, se realizaron reformas tributarias y se intentó iniciar un programa de privatizaciones, que no prosperó.

La IED ha estado incrementándose durante la última década, al pasar de US\$126 millones en 1990 a US\$1.275 millones en el año 2002. Si sumamos el total invertido durante esos 13 años, el monto asciende a US\$8.034 millones. Sin embargo, existe una alta concentración en el sector petrolero, donde se dirigió el 95% del total, mientras que el restante 5% fue recibido principalmente por la industria manufacturera y el sector comercio.

Desde el año 2001 hasta el primer semestre de 2003 la inversión extranjera para el sector petrolero aumentó significativamente debido a la construcción del nuevo oleoducto de crudos pesados (OCP), pero una vez que culmine esta obra, es previsible que el nivel de inversión se reduzca. El sector petrolero tiene pocos encadenamientos con el resto de la economía, y en ese sentido, la inversión petrolera no ha logrado transmitirse suficientemente a otros sectores, ni beneficiarlos.

Por lo tanto, no obstante el incremento de IED observado, su desempeño en Ecuador ha sido muy inferior a su potencial, tanto por la calidad de la inversión como por su crecimiento mismo, ya que en términos relativos fue menor al crecimiento experimentado por otros países de la región.

Diagnóstico: La encuesta del PAC

Los resultados que se presentan a continuación fueron obtenidos sobre la base de las entrevistas realizadas a empresarios, funcionarios de gobierno y expertos en las tres ciudades más importantes de Ecuador.

En algunos aspectos, como costos y calificación de mano de obra, el resultado de la evaluación fue positivo. Sin embargo, hay otros criterios que resultaron mal evaluados. Entre éstos destacan la seguridad del marco jurídico y el funcionamiento de los servicios públicos e infraestructura en general. Veamos a continuación con mayor detalle los resultados.

Decisión de inversión. Según los empresarios, la decisión de invertir está dada básicamente por el acceso a mercados. Aproximadamente un 70% de la muestra aseguró que invertiría en Ecuador, ya sea por acceso al mercado nacional, regional u otro. En segundo lugar, se califica al acceso a recursos naturales con un 16,7%. Este punto es importante, sobre todo en los sectores petrolero y agrícola, y podría parecer poco, dada la riqueza del país en recursos naturales.

Condiciones de transporte. Este es uno de los factores más importantes en cualquier país para el buen desempeño de las empresas, especialmente aquellas del sector primario y de manufacturas. Un buen mercado de transporte es requerido, tanto a nivel interno como externo, para el mantenimiento de relaciones comerciales.

El criterio que recibe la peor calificación es el de seguridad en el transporte: el 72% de los empresarios indica que Ecuador está mucho peor que un país desarrollado. En algunos sectores los empresarios expresan temor por la seguridad del producto en el momento del traslado terrestre desde los lugares de producción hasta los mercados o puertos.

Según el 69% de los empresarios entrevistados, la infraestructura de caminos es mucho peor que la existente en países desarrollados. Esto se explica en parte porque todavía hay un limitado flujo vehicular en las carreteras del país, salvo pocas que son las principales vías de acceso y comunicación de las ciu-

dades más importantes, por tamaño y nivel de actividad. Esto hace que los análisis de costos y beneficios determinen en ocasiones que no es recomendable invertir en carreteras.

El precio de transporte, el seguro del flete y el cupo son lo último que se define en la exportación, y es la parte más difícil. Por ejemplo, el sector floricultor debe transportar primero por vía terrestre desde sus plantaciones a aeropuertos y luego por vía aérea hasta los compradores. En el primer tramo, los aspectos logísticos y de infraestructura pueden complicar y hasta detener el envío. En cambio, en el segundo, los costos son muy elevados y ese factor resta competitividad al producto porque lo encarece. En resumen, el servicio de transporte hacia el exterior tiene costos más elevados y es de menor calidad, incluso que los de países vecinos y esto perjudica la competitividad de los productos ecuatorianos.

Los procesos aduaneros continúan siendo un problema, ya que a pesar de las reformas realizadas los últimos años, la evaluación general del desempeño de la aduana sigue siendo negativa, principalmente en lo relacionado a la eficiencia en trámites. El efecto directo que tiene la competencia de este organismo sobre el comercio exterior hace que sea un tema relevante. Al hablar de aduanas como condiciones de transporte, casi el 64% de los empresarios indican que Ecuador está mucho peor que un país desarrollado.

Recursos humanos. Los recursos humanos son un factor cuya evaluación resulta relativamente positiva, principalmente al compararlo con países de la región, tanto el costo como la calidad del obrero ecuatoriano se destaca. No así cuando se habla de ejecutivos de mando medio y alto. Específicamente, el tema salarios sería un incentivo a la inversión extranjera ya que se considera que Ecuador ofrece mano de obra barata, pero esto ha ido cambiando, pues los salarios han ido subiendo.

Con respecto a la calidad del recurso humano, los empresarios se mostraron asombrados por las destrezas de los trabajadores del sector agropecuario y pesquero. Incluso la mano de obra para la industria es muy buena aunque falta mejorar el nivel de educación. Hay apertura para educarse y capacitarse. Esto

es agradable al empresario, porque un trabajador más capacitado reduce los costos de la producción de las empresas.

Política tributaria. La mayoría de los criterios que se evalúan sobre Ecuador se consideran en peores condiciones que en otros países. Las tasas de impuestos, el régimen de subsidios e incentivos tributarios y el régimen de protección de inversiones son vistos de manera negativa. Cabe destacar que algunos de estos esquemas fueron diseñados en el marco de un acuerdo regional andino (1991) en el cual el tratamiento de la inversión es similar en todos los países de la región. A pesar de esto, la diferencia entre los resultados de la comparación con la región y con países desarrollados es sólo levemente mejor en el primer caso.

El régimen de protección de inversiones es para el 71% de los entrevistados mucho peor que en un país desarrollado. Se alega que no existen garantías para los inversionistas. Sin embargo, los principales mecanismos existentes dentro de la política de promoción de inversiones del Ministerio de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca son relativamente bien evaluados.

Según los empresarios, el envío de remesas al exterior nunca ha sido un problema, como tampoco lo fue la convertibilidad de divisas que ahora está garantizada bajo la dolarización y aunque los convenios de doble tributación son pocos, al parecer funcionan con relativa eficiencia.

Con respecto a la política de incentivos tributarios y subsidios, en algunos sectores se dio una calificación negativa afirmando que no existen. Se dio también una opinión contraria al indicar que el inversionista no está interesado en subsidios, pues esto se interpreta como proteccionismo y que los subsidios son para países y productos no competitivos, donde se utilizan como una forma de compensar otro tipo de deficiencias. El inversionista no busca proteccionismo, sino seguridad jurídica para el cumplimiento de contratos.

Condiciones generales del país. Esta área fue la peor evaluada. Existe consenso en que la corrupción genera problemas al inversionista, además

de la mala imagen como país. Se cuestiona severamente la eficiencia de las instituciones estatales, la administración de justicia, la confiabilidad del suministro de energía, las condiciones sanitarias y las telecomunicaciones, lo cual es un indicador definitivo de la necesidad de reformas estructurales.

En el aspecto de seguridad personal, el país se encuentra en condiciones similares que el resto de países de la región. Sin embargo, es completamente desfavorable cuando se realiza la comparación con los países desarrollados.

El limitado acceso a fondos en el mercado financiero local también se destaca como una debilidad importante, aunque la interpretación en la discusión está más bien asociada al problema que ha significado para el aparato productivo la crisis del sistema financiero nacional de 1999, que determinó una actitud muy conservadora por parte de la banca.

Marco regulatorio. El marco regulatorio, en términos generales, está en condiciones similares al de los demás países de la región, a diferencia de la comparación con países desarrollados, en que la evaluación es más bien negativa. Las regulaciones en las diversas áreas presentan problemas en cuanto al cumplimiento de las mismas y no a su debilidad o carencia. Además, el exceso de regulaciones alimenta la corrupción.

- **Regulación ambiental.** Para el 43% de los entrevistados, Ecuador está mucho peor que los países desarrollados. La idea de los empresarios al respecto es que existen buenas leyes, pero no se cumplen. La importancia del tema radica en que, además del sector petrolero, existen otros sectores agropecuarios e industriales en los que es imprescindible formular y seguir una política de protección al medio ambiente.
- **Regulación laboral.** Solamente para el 6% de los empresarios el marco regulador del mercado laboral está en condiciones similares o mejores que el de los países desarrollados. En este aspecto se han realizado algunos avances normativos recientes, posteriores a la encuesta, como es la legislación que permite el contrato por horas, brindando una mayor flexibilidad laboral.

- **Trámites y permisos.** Los trámites y permisos para iniciar negocios presentan complejidad y trabas, al igual que los trámites para realizar comercio exterior. Siendo más generales, la eficiencia de todo tipo de procesos y trámites es discutible por parte de los usuarios, ya sea de individuos o de empresas.

Plan de acción

A continuación se presentan algunas recomendaciones de política que podrían implementarse para mejorar las perspectivas de la IED en Ecuador, las que se desprenden de los estudios del PAC y de la UNCTAD, pero que han sido priorizadas de manera diferente, pues en 2003 se han realizado reformas y la situación diagnosticada ha tenido algunas variaciones.

En términos generales, el estudio del PAC sugirió: mejor planificación en la política fiscal, la reestructuración del sistema financiero, la simplificación del sistema legal y el replanteo del proceso de apertura a la participación privada.

1. Consolidar la estabilidad macroeconómica mediante el cumplimiento de la nueva normativa fiscal

En 2002 se ha logrado avances significativos en el ámbito fiscal, los cuales se han apuntalado con la Ley de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal. Aquí, la recomendación fundamental es que se cumpla rigurosamente dicha ley, a fin de generar credibilidad en el manejo disciplinado de la política fiscal y económica de Ecuador, de tal manera que baje el riesgo país, factor esencial para atraer inversiones. Adicionalmente, en el sistema financiero aún subsisten graves problemas de acceso a financiamiento para el sector productivo, por las altas tasas de interés, derivadas del alto riesgo país.

2. Simplificar el marco legal y brindar mayor seguridad jurídica

La simplificación del marco legal vigente, a pesar de ser una reforma no muy compleja, podría favorecer la percepción que tienen los inversionistas actuales y potenciales acerca de la inseguridad jurídica persistente en el medio. Se propone:

- Derogatoria masiva de las normas jurídicas aparentemente vigentes;
- Promulgación de reformas a los artículos de las normas vigentes para eliminar la discrecionalidad, la inconstitucionalidad y la extrajudicialidad;
- Creación de un órgano de control de promulgación de normativa secundaria, instalado y funcionando.

De otra parte, se considera que el régimen legal vigente concede garantías a la inversión extranjera. El problema es que ese régimen no siempre se lleva a la práctica, por lo que se requiere de mecanismos de cumplimiento, lo que está muy relacionado con el tema de politización de la justicia, que se aborda a continuación.

En el organigrama del Poder Judicial, dirigido por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Nacional de la Judicatura, los roles de cada agente están bien definidos. La organización de hecho ha mejorado. Antes, cualquier caso se podía tratar en cualquier juzgado porque no existían salas con competencias claras; hoy en día existen salas especializadas. Sin embargo, lo que todavía no se ha logrado corregir es la influencia política en la designación de los jueces. Por lo tanto, aquí la recomendación es reforzar el mecanismo de cooptación para la elección de magistrados por parte de la sociedad civil, a fin de minimizar o eliminar las injerencias políticas en este poder del Estado.

3. Atraer participación privada en los sectores petrolero, energía y telecomunicaciones

Un sector fundamental para atraer inversión es el sector petrolero. La mayor parte de la inversión extranjera ha sido dirigida hacia este sector durante las últimas décadas, pero se requiere de aún mayores inversiones para aprovechar la cantidad de reservas que posee el país y para detener el deterioro en la producción petrolera del Estado, que posee los mejores pozos, tanto en volumen de reservas como en calidad.

El nuevo oleoducto OCP acaba de entrar en operación, permitiendo duplicar la capacidad de transporte, lo cual ha sido aprovechado por las petroleras privadas, pero no por Petroecuador. El

país se halla en un momento decisivo, por lo que se recomienda de manera urgente que las autoridades definan pronto un mecanismo adecuado y claro de participación privada, que permita atraer las inversiones requeridas y que no puede realizarlas el Estado.

Tanto en el sector telecomunicaciones como en el eléctrico los esfuerzos realizados en años anteriores para su privatización fracasaron. En este sentido, la recomendación es concretar la contratación de administradores internacionales para esos sectores, acción prevista por el gobierno. El objetivo es mejorar la eficiencia de las empresas del sector y eliminar el problema de la politización de estas entidades, con miras a crear las bases sólidas para una participación de inversión privada en estos sectores a futuro.

4. Mejorar la infraestructura física

La calidad de la infraestructura es determinante en atraer IED. En Ecuador, donde el mayor potencial se encuentra en las exportaciones, el énfasis debe darse en los servicios de infraestructura que faciliten el acceso a los mercados internacionales y permitan mejorar la competitividad de estas industrias. Esto incluye mejorar la infraestructura de transporte terrestre, ferrocarriles, aeropuertos y puertos. También mejorar las telecomunicaciones y lograr una provisión eficiente de energía a costo competitivo.

5. Diseñar políticas dirigidas a aumentar los beneficios de la IED en el largo plazo

Cuatro tipos de políticas son fundamentales en este ámbito:

- Las políticas de desarrollo del capital humano deberían procurar mejorar las habilidades de la fuerza laboral y crear una base de empresarios bien capacitados a través de una relación más estrecha entre las universidades y el sector privado. Para la parte estatal, se recomienda fortalecer el nuevo esquema de capacitación que antes estaba a cargo del Servicio Ecuatoriano de Capacitación (Secap).

- Las políticas de promoción de ciencia y tecnología deben incluir elementos como el establecimiento de un sistema nacional de innovación, incentivos financieros para desarrollo de tecnología y una reforma que brinde mayor coherencia y eficiencia a las instituciones que trabajan en esta temática, focalizando recursos y esfuerzos.
- Es necesario contar con una ley que promueva la libre competencia. En 2002 los esfuerzos para aprobar dicha normativa fracasaron por el veto del Ejecutivo. La recomendación es que los actuales esfuerzos en esa dirección se apuntalen a fin de que se apruebe esta ley.
- Se deben establecer y fortalecer las relaciones entre la industria y las universidades, entre los inversionistas extranjeros y el sector productivo local. En este sentido, se recomienda utilizar herramientas como las rondas de negocios entre la academia y el sector privado, que ya se han venido realizando con el apoyo de organismos multilaterales en Ecuador.

6. Implementar un programa de promoción de inversiones

Se requiere que el Consejo Nacional de Comercio Exterior e Inversiones (Comexi) asuma su autoridad estatutaria en el área de IED y que la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones (Corpei) se fortalezca, a través de la creación de una unidad de promoción de inversiones. Basada en las mejores prácticas de otras entidades de promoción, las actividades de Corpei se deberían focalizar a fomentar políticas que mejoren el clima de negocios e inversión en el país, diseminando información sobre los avances que se logren y también sobre cambios que ocurran en la normativa de IED. Las actividades de generación de inversión deberían focalizarse en atraer inversionistas a sectores donde se desee mayor participación privada extranjera, como petróleo, banca y turismo, por ejemplo.

Ya existe un Plan Nacional de Promoción de Inversiones no Petroleras 2001-2010 elaborado por Corpei en el 2001. Hay que rescatar, actualizar, complementar y darle coherencia a este plan con las otras iniciativas estatales, a fin de ejecutar una iniciativa del país que reúna esfuerzos focalizados en lograr resultados.

Perú

En el caso del Perú, se presenta primero una reseña sobre el entorno y el comportamiento de la IED durante los últimos 10 años. Luego se expone la situación actual de acuerdo con un estudio de la Universidad del Pacífico, dando cuenta de los factores que reducen el atractivo del país como destino para la IED y se proponen medidas concretas para aumentar dicho flujo. El diagnóstico y recomendaciones han sido recogidas de entrevistas realizadas a expertos, información estadística secundaria e investigaciones previas.

A inicios de los noventa, el Perú se encontraba en una de las peores crisis de su historia, con una economía quebrada, descomposición social y terrorismo activo. Ante esta situación de urgencia, el nuevo régimen puso en marcha un programa drástico de estabilización y la ejecución de reformas estructurales básicas de manera simultánea en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior, a la vez que se negociaba la reincorporación del país a la comunidad financiera internacional, en un ambiente de reservas internacionales agotadas y de una deuda externa superior a la mitad del PBI, mayoritariamente vencida y en estado de moratoria unilateral.

Entre 1991 y 1997, simultáneamente al proceso de estabilización, el Perú emprendió la reforma económica en diversas áreas, con lo cual transformó una economía marcada por el intervencionismo y se convirtió en una economía de mercado. De estas reformas, las de mayor trascendencia fueron las referentes al mercado laboral, la seguridad social, la reforma tributaria, el sistema financiero y la redefinición del papel del Estado, a través de la puesta en marcha de un amplio programa de privatización y apertura a la IED.

Para poder echar a andar el proceso de privatización se requirió de la implantación de un marco legal que normó no solamente el proceso de venta de las empresas del Estado, sino que garantizó y promovió la inversión nacional y extranjera dentro de un marco de equidad y competencia. Se promulgaron, por lo tanto, las leyes de promoción a la inversión extranjera y otras de promoción a la inversión privada en las empresas del Estado, y al mismo tiempo, se crearon los organismos reguladores autónomos encargados

de velar por la defensa de la competencia y la regulación de los monopolios naturales. Finalmente, el Perú se adhirió a los convenios multilaterales de protección de la inversión y muchos de los principios del nuevo régimen económico fueron incorporados en la Constitución de 1993.

El programa de privatizaciones y el nuevo marco legal permitieron un auge en la inversión entre 1992 y 1999, año en el que el *stock* de la inversión extranjera pasó los US\$9.000 millones (en 1991 era de US\$1.400 millones). El programa de privatización ha transferido empresas estatales al sector privado y ha generado ingresos por un valor de más de US\$7.000 millones y una suma adicional equivalente en nuevos compromisos de inversión, modernizando todos los sectores de la economía, particularmente telecomunicaciones, electricidad, minería y sector financiero. Las principales fuentes de IED son Gran Bretaña, España y Estados Unidos, que representan el 60% de la inversión total.

La tasa de crecimiento de la economía, que se mantuvo baja durante los dos primeros años de la reforma, se elevó de manera importante a partir de 1993, pues alcanzó un promedio anual de 7,4% en el período 1993-1997. El crecimiento se sustentó en incrementos de la inversión privada de 10% anual y de las exportaciones de 19%, con una acumulación simultánea de reservas internacionales. Este período de ajuste interno en el país, coincidió con una buena coyuntura de la economía internacional lo cual ayudaba a captar flujos de capitales hacia la región y en especial al Perú.

A partir de 1997, sin embargo, las condiciones cambiaron. Al advenimiento de sucesivas crisis internacionales con grave impacto en el sudeste asiático, Rusia y Brasil, y con características de contagio y corte del financiamiento externo para la cuenta corriente de la mayoría de países emergentes, se sumó el Fenómeno de El Niño de 1998, todo lo cual ocasionó en el Perú una severa recesión iniciada en el corte de líneas de crédito hacia la banca local y un freno súbito de la inversión privada. El crecimiento del PBI se frenó y pasó de 6,7% en 1997 a -0,4% en 1998.

Ante dicha coyuntura, el gobierno, lejos de reaccionar para reencauzar el crecimiento, entró en un

período de complacencia, a partir del cual se paralizaron las decisiones económicas por razones políticas. Se estancaron las privatizaciones y concesiones, no se llegó a llevar a cabo las reformas de la administración pública y no hubo progreso en la reforma del poder judicial, los dos últimos, requisitos indispensables para sentar las bases de un desarrollo económico dinámico y sostenido.

La política económica aún no otorga la debida prioridad al fomento de la inversión privada, con el consecuente riesgo de que la economía pierda dinamismo en el mediano plazo.

Hoy, la inversión extranjera percibe inestabilidad de las reglas de juego, así como una mayor discrecionalidad en la intervención del Estado en los sectores económicos.

Diagnóstico

La percepción de los inversionistas se presenta a continuación con los resultados de la encuesta efectuada a empresas y entrevistas realizadas a expertos donde se recogen opiniones acerca de las principales fortalezas y limitantes para atraer inversión extranjera al país.

Entre las principales fortalezas se puede señalar el libre acceso al mercado cambiario y la libre capacidad de remisión de dividendos. En cuanto a los costos laborales, no hay una opinión concluyente, ya que los costos salariales y no salariales son percibidos como bajos, sin embargo, la productividad laboral también lo es.

Factores que limitan la atracción de inversiones:

- Ineficiencia en las instituciones estatales
- La corrupción, la inequidad e ineficiencia en la administración de justicia
- Un marco regulatorio institucional deficiente

Se indica que el gobierno emite señales confusas en materia tributaria y arancelaria; en el primer caso, a través del manejo discrecional de impuestos, y en el segundo, hay inconsistencias entre las políticas aplicadas y los objetivos de atracción de inversiones. Existen barreras burocráticas en procedimientos para la realización de inversiones, que

radican en la ineficiencia de los organismos estatales y en los municipios. Los costos de transacción y de transporte son altos.

Plan de acción

Las políticas de inversión deben ser generales y no deben discriminar entre inversionistas, a menos que sea por razones de eficiencia y competitividad. Ciertamente, los factores que no atraen IED al Perú, son los mismos que limitan la inversión privada local.

Se debe difundir entre la población una visión clara sobre los logros de la aplicación de políticas de una economía de mercado en el país, la necesidad de continuar y profundizar las reformas de mercado y reforzar el desarrollo de un plan de captación y mantenimiento de inversiones. Es muy importante que las autoridades competentes tengan una visión clara y, sobre todo, compartida de las verdaderas ventajas y desventajas que tiene el Perú como destino de inversión.

La inversión privada deberá ser el motor del crecimiento y, por ende, el papel del Estado está dirigido a orientar y facilitar dicha inversión, desempeñando un papel subsidiario y no compitiendo con la actividad privada. De hecho, la inversión pública debe tratar de eliminar los problemas que se constituyen en barreras a la atracción de inversión, en particular, fortaleciendo la inversión en capital humano a través de la educación, mejorando la provisión de justicia y servicios públicos (como infraestructura) para la competitividad, regulando los mercados buscando el bienestar de los consumidores y facilitando la inversión privada con la menor carga estatal posible.

En este sentido, el establecimiento de un plan estratégico de captación de inversiones se inserta dentro de este objetivo de participación en los mercados internacionales. Cabe mencionar que a la fecha no se han establecido claramente los objetivos que se quieren lograr con la atracción de inversiones. Tampoco el tipo de inversión que se requiere atraer para el cumplimiento de esos objetivos, ni la estrategia para atraer ese tipo de inversión.

En consecuencia, cada una de las instituciones relacionadas con el tema de inversiones realiza esfuer-

zos separados, no coordinados, y actúa en función de sus propios objetivos, por lo que inclusive existen contradicciones en la gestión de las mismas. Éstas deberían apuntar hacia objetivos nacionales de incremento de la competitividad y mejor inserción al mercado internacional. El Perú no ha logrado vender al máximo sus atractivos y sus logros en los mercados internacionales, debido a que la actividad promotora se encuentra muy fragmentada y no hay mecanismos de interconexión o cooperación clara entre los órganos estatales encargados de esa tarea.

Entre los objetivos que la estrategia de atracción de inversiones debería tener, se sugieren los siguientes:

- Generar encadenamientos con el resto de actividades económicas
- Propiciar la transferencia tecnológica y la inserción de nuevas tecnologías
- Propiciar la descentralización de la economía
- Generar empleo e impactos en el producto nacional, de manera que ayude a reducir la desigualdad de ingresos
- Aumentar la competitividad del Perú mediante la generación de ventajas competitivas y potenciando las existentes, especialmente para el desarrollo de la actividad exportadora

Recomendaciones puntuales

1. Diseñar una estrategia nacional de captación de inversiones

- Dicha estrategia debe contar con una política integral de promoción de inversiones que fortalezca y profundice el desarrollo de la economía de mercado y la inserción internacional del país.
- Definir los objetivos, los sectores o industrias que permitirán el cumplimiento de los objetivos del Plan Estratégico Nacional de Captación de Inversiones. Para llevar a cabo este punto, se recomienda utilizar los estudios y/o prospectos ya desarrollados por los sectores académico, público, privado y no gubernamental.
- Crear una API (Agencia Promotora de Inversiones). Es necesario integrar las visiones y objetivos de las diferentes instituciones para evitar la duplicación de esfuerzos y, sobre todo, que exista un ente que las articule y que permita que la

información fluya libremente entre ellas. Debería existir una agencia de promoción que centralice todas las funciones y tenga cierta autoridad que le permita agilizar procesos específicos. Además, debería ofrecerse una cadena de servicios integrada y que incluya servicios de post-inversión o consolidación de los actuales inversionistas, que actualmente no son provistos por ninguna institución.

2. Sobre las instituciones

Se debe decretar que el período de gestión de los funcionarios de las entidades reguladoras, no coincida con la gestión del gobierno en turno. Y se debe decretar que los altos mandos de organismos reguladores no deben ejercer cargos importantes en empresas reguladas o en el poder ejecutivo. Además, deberían ser nombrados por el Congreso.

3. Sistema tributario

- Suprimir el Impuesto Extraordinario de Solidaridad (IES).
- Reforzar y extender la recuperación anticipada del IGV.
- Determinar el tiempo de maduración óptimo, y los proyectos que se encuentren por encima de ese tiempo accedan a ella.
- Establecer reglas claras con respecto al esquema de recuperación anticipada del IGV.
- Estudiar los esquemas aplicados en otros países con los cuales se compite en la localización de inversiones extranjeras.
- Propugnar la firma de convenios para evitar la doble tributación.
- Reducir la incertidumbre sobre rentabilidades relativas que generan las variaciones impositivas.
- Ampliar la base tributaria, porque reducir los impuestos ocasionaría un impacto fiscal muy alto, difícil de financiar.

4. Trámites burocráticos

Para evitar la ineficiencia de los organismos estatales y municipios:

- Si en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) no se especifica el silencio ad-

ministrativo positivo o negativo, el vencimiento del plazo al respecto debe asumirse como silencio administrativo positivo, en beneficio del inversionista.

- Establecer como obligación de la API, la coordinación con las municipalidades y la Comisión de Acceso al Mercado del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi), en los procesos de otorgamiento de licencias para los inversionistas.
- Evaluar la aplicación de sanciones a los funcionarios de organismos estatales para los casos de vencimiento de plazos.
- Dar a conocer a las instituciones y a la población en general, las tasas que cobran las diferentes municipalidades para el otorgamiento de licencias de funcionamiento u otras actividades relacionadas con la inversión privada.
- Establecer una legislación ambiental que sea clara, efectiva y que se respete.
- Hacer más ágiles los procesos de tramitación para iniciar negocios.
- Restituir las facultades de Indecopi para sancionar y fiscalizar en casos de barreras de acceso al mercado.

5. Política comercial y de integración

- Fortalecer las negociaciones comerciales internacionales que se han venido realizando con otros países, para lograr acuerdos con los principales inversionistas del mundo.
- Evitar dispersiones arancelarias entre el Perú y sus países vecinos.

6. Costos de transacción y transporte

- Mantener los programas de concesiones y privatizaciones para mejorar la infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria.
- Establecer mecanismos de reclamos de los usuarios para hacer un seguimiento de la operatividad de los servicios concesionados.
- Difundir entre los importadores y exportadores toda la gama de servicios logísticos que involucran las actividades de comercialización, las tarifas y los agentes autorizados para brindar determinados servicios.

Venezuela

Un análisis de la evolución de la IED en Venezuela desde la década de los años sesenta hasta principios de los noventa, y basado en estadísticas de inversiones brutas acumuladas, permite apreciar el predominio de la inversión extranjera directa en sectores vinculados a los recursos naturales, principalmente el petrolero y el de minería. En la década de los años sesenta, un 88,5% de las inversiones extranjeras directas brutas se concentraban en estos dos sectores. Adicionalmente, se destaca la participación de inversión proveniente de Estados Unidos tanto en los sectores vinculados a los recursos naturales como en otros sectores como el industrial y el comercial.

A partir de 1975, la Ley de Nacionalización Petrolera excluyó las inversiones extranjeras directas de la exploración, explotación, manufactura, transporte, almacenamiento y comercialización del petróleo. Asimismo, con la Decisión 24 del año 1977 del Acuerdo de Cartagena y el Reglamento del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, se privilegió el capital nacional y el proveniente de los países del entonces Pacto Andino. A pesar de que un número de multinacionales vinculadas a sectores manufactureros mantuvieron su presencia en el país, la inversión extranjera no tuvo un crecimiento importante durante el período de restricciones legales.

Sin embargo, a partir de la década de los noventa se empieza a notar los efectos de la apertura del país hacia la inversión extranjera, y ya para el año 2000 se ve mayor presencia de capital foráneo en los sectores transporte, telecomunicaciones y financiero, y al mismo tiempo mayor participación de países como Japón, Suiza, los Países Bajos, España, Colombia y Chile. Esta situación se dio principalmente debido a los programas de privatización que se iniciaron durante esta década; destacándose los casos de la empresa de telecomunicaciones CANTV, la empresa siderúrgica SIDOR, y las de varios bancos comerciales. Asimismo, nuevas modalidades de inversión como la oferta pública de adquisición (OPA) generaron nuevas oportunidades como fue el caso de la empresa AES con la compra de la compañía La Electricidad de Caracas.

La Encuesta del PAC

A pesar de estos avances, la atracción de IED para el desarrollo de sectores no vinculados a los recursos naturales y de exportación continúa siendo un reto para Venezuela, ya que en éstos las decisiones de inversión responden a factores microeconómicos y relacionados al clima de negocios e inversión como al costo de hacer negocios en el país. La encuesta realizada en el marco del PAC a un conjunto de empresas de capital extranjero en Venezuela tuvo el objetivo de identificar los factores que a juicio de los inversores extranjeros inhiben la inversión privada en Venezuela, especialmente en relación con otros países de América Latina y del mundo. Los resultados de la encuesta permiten concluir que con el fin de promover mayor inversión privada, Venezuela debe tomar acciones concretas para mejorar los siguientes aspectos:

1. Condiciones generales del país

En cuanto a factores generales del país, los inversores extranjeros coinciden en que se debe hacer un esfuerzo importante por fortalecer las instituciones públicas. Los problemas de corrupción, la falta de independencia en la administración de justicia, como los nacientes problemas de inseguridad a todo nivel, sin duda afectan las decisiones de inversión en el país.

2. Condiciones de logística y transporte

En relación con las condiciones de transporte, los inversores encuentran que las aduanas son muchas veces un obstáculo para la competitividad del sector privado. Los trámites parecen ser complicados y excesivos, lo que hace que las operaciones con las aduanas sean ineficaces. Adicionalmente, los inversores reportan que aunque la infraestructura de caminos es relativamente mejor que en otros países de la región, el mantenimiento de la misma está empeorando y que la inseguridad en el transporte está aumentando constantemente.

3. Trámites y regulación

En general, los inversores encuentran que los trámites relacionados a la importación y exportación son altamente engorrosos en Venezuela, y que cualquier esfuerzo para racionalizarlos sería un factor fa-

vorable para la atracción de inversión privada. Asimismo, los resultados de la encuesta indican que los trámites para la creación de empresas deben también simplificarse con el fin de incentivar o facilitar el establecimiento de nuevas empresas en el país.

4. Régimen fiscal e incentivos

Existe cierto consenso en que los regímenes territoriales especiales como las zonas francas y las zonas y puertos libres en Venezuela no están orientados para promover la inversión en sectores exportadores. Por ello, los inversores extranjeros consideran que se deben agilizar los incentivos fiscales para la exportación, y fortalecer la estrategia de promoción de exportaciones en general.

5. Recursos humanos

La disponibilidad de recurso humano calificado en Venezuela es reconocida como muy favorable por los inversores extranjeros. Sin embargo, existe la preocupación de que los costos no salariales son relativamente más altos que en otros países de la región y que la legislación laboral es inflexible. Al mismo tiempo, se considera necesario que en Venezuela se hagan esfuerzos importantes orientados a fortalecer el sistema de seguridad social que se percibe como más débil en relación con otros países de la región.

En Venezuela se están llevando a cabo varias iniciativas orientadas a mejorar los aspectos antes mencionados. El gobierno nacional, con el apoyo del BID y la UNCTAD, está desarrollando un proyecto de modernización de las aduanas con el que se espera no sólo aumentar las recaudaciones fiscales, sino también racionalizar los trámites de comercio exterior y así facilitar la operación de las empresas privadas del país. Por otra parte, está en vigencia la Ley 368 de Simplificación de Trámites Administrativos que ordena la eliminación de trámites innecesarios, la simplificación y agilización de los que son útiles, y la concentración de aquellos que se encuentren dispersos. Por otra parte, el Banco de Comercio Exterior de Venezuela (Bancoex) está desarrollando su programa de promoción de exportaciones no tradicionales y en especial aquellas de las industrias del conocimiento que presentan un alto potencial para el país. En esta tarea se está agilizando la

utilización de instrumentos de promoción de exportaciones como el *drawback* y la devolución del Impuesto al Consumo Suntuario y Ventas al Mayor. Sin duda, la correcta instrumentación de estas iniciativas ayudará a incrementar la inversión privada, tanto extranjera como nacional, en el país.

Los resultados de la encuesta a inversores extranjeros realizada como parte del PAC fueron presentados y validados por representantes de los sectores público y privado. A partir de este intercambio, y tomando en cuenta las iniciativas que el gobierno nacional está llevando a cabo para adecuar los factores que inhiben la inversión privada en el país, se pudo formular algunas recomendaciones de política que se plasmaron en el documento de Abdón Suzzarini titulado “Venezuela como atractivo a las inversiones extranjeras directas”. Las principales recomendaciones se concentraron en cómo promover la inversión extranjera en sectores de exportación. Con este fin, se definió un Plan de Acción en el que se sugiere adoptar una política de promoción de inversiones desde la perspectiva sectorial y regional, fortalecer la agenda de simplificación de trámites administrativos, y utilizar las aduanas como herramientas de competitividad, y no sólo con fines fiscales.

Plan de Acción

1. Simplificación de trámites administrativos

En relación con esta materia, está en vigencia la Ley 368 de Simplificación de Trámites Administrativos, y el Ministerio de Planificación y Desarrollo está encargado de la instrumentación de una agenda de simplificación de trámites que esté acorde con el proyecto de modernización del Estado. A través de esta iniciativa se buscará eliminar las trabas de trámites que inhiben la inversión privada y dificultan el comercio exterior.

Con el objetivo de fortalecer la agenda de simplificación de trámites, el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones ha publicado el libro *Costo Venezuela: opciones de política para mejorar la competitividad*, que compila una serie de estudios relacionados al costo de hacer negocios en Venezuela. Este estudio servirá de base para la identificación

de áreas prioritarias de acción y los trámites que presentan mayores complicaciones. A través de la Red Venezuela Sí Compite, también se está trabajando con el Consejo Nacional de Promoción de Inversiones y el Ministerio de Planificación y Desarrollo en la formulación de proyectos que permitan instrumentar esta agenda.

2. Promover la IED desde la óptica sectorial y regional

Aprovechando la experiencia exitosa que se tuvo con el diseño de la ley especialmente diseñada para atraer IED al sector telecomunicaciones, se sugirió extenderla a los sectores electricidad, infraestructura y gas dado el interés del gobierno nacional en desarrollarlos, y el atractivo de los mismos.

La experiencia en el sector telecomunicaciones permitió lograr los siguientes atributos:

- a) Marco legal e incentivos apropiados
- b) Apoyo institucional y acción conjunta por parte de los sectores público y privado
- c) Percepción favorable por parte de los inversores extranjeros

Adicionalmente, se recomendó evaluar la posibilidad de promover la IED desde una perspectiva regional, de manera que, en colaboración con las autoridades y empresarios de diferentes regiones, se logre atraer inversión a *clusters* y sectores específicos con alto potencial de desarrollo.

3. Utilizar las aduanas como herramientas de competitividad

Como se mencionó anteriormente, existe una iniciativa para la modernización de las aduanas. La recomendación está orientada a fortalecer este proyecto de manera que permita que las aduanas se conviertan en herramientas de competitividad, y no sólo en un punto de recaudación fiscal. La reforma de las aduanas debe insertarse en un marco de referencia donde se explicita el vínculo entre la reforma de las aduanas y la necesidad de promover la industrialización de las actividades y sectores no vinculados a los recursos naturales y de fortalecer las capacidades competitivas del país.

Con el propósito de llevar a cabo este Plan de Acción, se deberá promover el diálogo y consensos entre los sectores público y privado de manera que estas iniciativas tengan perdurabilidad en el tiempo. Se necesita una estrategia de promoción de IED que sirva de marco a la acción concertada de ambos sectores. Es importante también que se haga un esfuerzo por fortalecer las instituciones públicas y así reducir

la corrupción y la inseguridad jurídica; así como para impulsar reformas de segunda generación que estén orientadas a reducir el costo de hacer negocios en el país. En un mundo en el que todos los países compiten por la inversión extranjera, es importante que Venezuela asuma el reto de atraer inversiones que ayudarán al país a desarrollar su sector exportador y diversificar su economía.

C a p í t u l o V



Vulnerabilidad a choques externos

VULNERABILIDAD A CHOQUES EXTERNOS

Dependencia de los recursos naturales

Los países de América Latina, y en especial los andinos, han gozado sus épocas de bonanza económica mayoritariamente gracias a la explotación de sus recursos naturales. Esta gran riqueza, sin embargo, ha causado un importante grado de dependencia y vulnerabilidad frente a los vaivenes que sufren los mercados de productos básicos, los cuales están más ligados a las condiciones de la naturaleza que a esfuerzos de competitividad.

La relación entre el crecimiento de países en desarrollo y su dotación de recursos naturales ha atraído considerablemente la atención de los especialistas desde hace mucho tiempo y bajo diversas aristas. Es así que se ha estudiado el tema desde el punto de vista de la trayectoria de uso de factores a lo largo del proceso de desarrollo y sus implicancias sobre la distribución del ingreso, hasta la discusión sobre las dificultades que ello plantea para lograr tasas de crecimiento altas y sostenibles en el tiempo.

El Programa Andino de Competitividad (PAC) ha centrado su análisis en la vinculación existente entre las fluctuaciones de corto plazo de la economía y la dependencia de los recursos naturales. El propósito de la investigación llevada a cabo por Joaquín Vial, del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, como parte de los estudios de la primera fase del PAC,

fue incorporar la evidencia recogida por equipos de investigación de universidades locales en cada uno de los cinco países andinos y ponerla en el contexto de la evidencia internacional, para concluir con recomendaciones de política aplicables a los países de la región.

Países andinos, entre los más volátiles

Un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aporta abundante evidencia respecto de la magnitud y orígenes de la volatilidad. En el análisis de los ciclos económicos se concluyó que las recesiones latinoamericanas son más frecuentes, intensas y de mayor duración que en otros grupos de países (Asia y África). Sin embargo, la situación por cada país tiende a modificar en algo dicha apreciación. Por ejemplo, si se estiman los coeficientes de variación de las tasas de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI) en el período 1961-1999, se observa que el promedio simple para una muestra de 106 países es de 1,29.

Si se ordenan los países desde los más volátiles a los más estables, el Perú aparece como el país andino más volátil con un coeficiente de 1,7 (puesto 23), seguido de Venezuela (puesto 25) y Bolivia (puesto 35). Los otros dos países andinos están por debajo del promedio regional de América Latina, con Ecuador ubicado en el puesto 51 y Colombia, con una situación excepcionalmente estable, en la ubicación 100 (coeficiente de 0,6).

Cómo aprovechar la abundancia de recursos naturales

El crecimiento económico de los países andinos depende, en gran medida, de potenciar las actividades de extracción, transformación y generación de valor agregado. Ello debido a que, como se ha explicado en el capítulo anterior, el crecimiento basado exclusivamente en la explotación de recursos naturales ha causado un alto grado de vulnerabilidad a *shocks* económicos, que se ha traducido en una volatilidad económica continua. No obstante, de aprovecharse bien y de aplicarse las políticas adecuadas, la relativa abundancia de recursos podría convertirse en una ventaja competitiva para estos países.

La alta concentración de las economías andinas en los sectores de recursos naturales (el petróleo en Venezuela y Ecuador, el gas en Bolivia, y la pesca y la minería en el Perú) refleja lo importante que es plan-

tear medidas que permitan un desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo, a través de un uso racional de estos recursos y la aplicación de procesos de protección del medio ambiente. Esto es aplicable incluso cuando las economías han alcanzado una mayor diversificación, como en el caso de Colombia, cuyo sector manufacturero tiene una mayor participación relativa en el PBI, pues en países que parten de una economía concentrada en recursos naturales, las actividades manufactureras tienden a estar fuertemente ligadas a esos sectores (textiles, papel y azúcar, por ejemplo).

El PAC encargó sendos estudios sobre los efectos económicos de la dependencia en los recursos naturales para los casos del gas de Bolivia y el petróleo de Venezuela.

Del mismo informe del BID, no obstante, se desprende otra conclusión importante, y es que el análisis econométrico permite sostener que más que un problema regional (que únicamente podría afectar a América Latina o a la región andina) la evidencia sugiere que existe una asociación entre dependencia de productos primarios y volatilidad. Otro resultado es que la variabilidad en el crecimiento de la región andina no es algo intrínseco y singular de ella, sino que se explica por la gran volatilidad que presentan los factores que determinan el crecimiento.

Tomando como referencia datos recientes del Banco Mundial (2001) y utilizando la metodología del BID, se observa, además, un cambio en la volatilidad en los últimos años. El cuadro 5 muestra los mismos indicadores aludidos para dos subperíodos: 1961-1975 y 1985-1999. Se ha excluido el período 1976-1984 debido a que estuvo dominado por una profunda inestabilidad en todo el mundo.

Los datos indican un claro aumento de la volatilidad, que afecta a todos los grupos agregados de países y que también se refleja en los países andinos, con la única excepción de Bolivia que, contrariamente a las tendencias generales, exhibe una trayectoria más estable en el último período analizado. Este caso es sugerente porque Bolivia realizó profundas reformas económicas que le permitie-

Cuadro N° 5

Indicadores de volatilidad del crecimiento del PBI			
País	1969-1999	1961-1975	1985-1999
Bolivia	1,4	1,3	0,8
Colombia	0,6	0,3	0,8
Ecuador	1,2	0,9	2,1
Perú	1,7	0,5	2,7
Venezuela	1,6	0,7	2,5
Promedios América Latina	1,26	0,83	1,34
Total 106 países	1,29	1,13	1,61
Dependientes de exportaciones primarias ^{1/}	1,52	1,24	1,95

1/ Se refiere a aquellos países (70 en total) cuyas exportaciones de bienes primarios superan el 50% de sus exportaciones totales.

Fuente: Cálculos sobre la base de datos del Banco Mundial

ron un manejo mucho más consistente de las políticas económicas. Su dependencia en los recursos naturales ha bajado algo, pero éstos siguen siendo una característica importante de su estructura de exportaciones. De acuerdo con estas cifras, no es de extrañar que hoy predomine en la región una sensación de inseguridad económica.

Factores que explican la volatilidad

Tanto el estudio del BID para América Latina como el del Banco Mundial entregan antecedentes importantes para identificar los impactos de la volatilidad de variables clave para el crecimiento de los países andinos. Estos estudios presentan información de tres variables cuya “volatilidad” determina las desviaciones del crecimiento del PBI: los términos de intercambio, el tipo de cambio real y las políticas económicas; las que además no son independientes entre sí, sino que entre las cuales puede haber interacciones importantes.

Por ejemplo, en países en los que la política fiscal está fuertemente influenciada por la disponibilidad de caja y donde ésta a su vez depende de las rentas de recursos naturales, ya sea porque se trata de empresas estatales o por la vía tributaria, la volatilidad de los términos de intercambio generará inestabilidad en la política fiscal.

Un razonamiento similar puede explicar vinculaciones entre los términos de intercambio y la volatilidad del tipo de cambio real. Hay que indicar que estos cálculos no incluyen los efectos explícitos de interacciones originadas con los mercados financieros, más allá de las que se derivan de la política monetaria propiamente dicha. Los resultados se presentan en el cuadro 6.

Si bien estos resultados seguramente están muy influenciados por las turbulencias de la década de los ochenta (la crisis de deuda y sus secuelas), no deja de ser destacable el papel

preponderante de la volatilidad de los términos de intercambio para explicar las fluctuaciones del PBI regional y, muy especialmente, de los países andinos. El trabajo del Banco Mundial realiza cálculos similares para un período más extenso, encontrando también que los términos de intercambio, la política fiscal y la política monetaria son elementos muy significativos en la explicación de la volatilidad del PBI.

Los términos de intercambio tienen tendencia a ser muy volátiles porque la canasta exportadora está muy concentrada en pocos productos cuyos precios son muy inestables, sean o no recursos naturales, pues también puede ocurrir que las exportaciones —aún siendo diversificadas— están dirigidas a un solo mercado importante, por ejemplo.

Como se puede apreciar en el cuadro 7, los cinco países andinos presentan canastas de exportación concentradas en unos pocos productos, que además están basados en recursos naturales. Con la sola excepción de las prendas de vestir en el caso del Perú, las manufacturas distintas de la refinación de minerales o combustibles no aparecen en el listado. Es más, unos pocos productos representan el 50% o más de la oferta exportadora total.

Es claro, entonces, que estos países presentan una fuerte concentración de sus exportaciones en unos pocos productos básicos, mientras que, por otro lado, sus importaciones son mucho menos concentradas y comprenden principalmente manu-

Cuadro N° 6

Efectos de la volatilidad en el crecimiento del PBI (1970-1992)				
País	Términos de intercambio	Tipo de cambio real	Políticas económicas	Efecto total (1+2+3)
Bolivia	-0,71	-1,37	-1,59	-3,67
Colombia	-0,54	-0,09	0,02	-0,63
Ecuador	-1,75	-0,22	-0,10	-2,07
Perú	-0,41	-0,40	-0,70	-1,51
Venezuela	-2,78	-0,25	-0,19	-3,22
Promedios regionales				
América Latina	-0,48	-0,38	-0,36	-1,22
Países andinos	-1,24	-0,47	-0,51	-2,22
A. L. excluyendo andinos	-0,26	-0,36	-0,31	-0,92

Fuente: BID

Cuadro N° 7

Principales exportaciones de los países andinos (US\$ millones)					
Exportaciones	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
	156 (zinc)	2.298 (petróleo)	962 (plátanos)	929 (oro)	12.230 (petróleo)
	151 (soya)	1.891 (café)	830 (petróleo)	779 (cobre)	780 (acero)
	112 (oro)	934 (carbón)	788 (camarón)	445 (zinc)	705 (aluminio)
	57 (gas)	476 (plátanos)		410 (harina de pescado)	
		557 (flores)		337 (ropa)	
Total principales	476	6.156	2.580	2.900	13.715
Total exportaciones	1.105	11.362	4.133	5.757	17.534
Principales/ total	43%	54%	62%	50%	78%

Fuente: FMI y bancos centrales

facturas de todo tipo. Como existe abundante evidencia de la elevada volatilidad de los precios de los productos primarios, especialmente del petróleo, azúcar y café, se puede afirmar que la volatilidad de los términos de intercambio en estos cinco países se explica fundamentalmente por la volatilidad de los precios de los productos primarios que exportan.

¿Cómo se transmite la volatilidad de los precios de bienes primarios?

La transmisión de la volatilidad de los términos de intercambio está íntimamente relacionada con las características propias de cada país, como por ejemplo la estructura de propiedad de los recursos, las características del sistema cambiario, las restricciones (o ausencia de éstas) a los movimientos de capitales y remesas de utilidades, la estructura de financiamiento del gobierno, etcétera. A continuación se analiza este tema en relación con cada uno de los países andinos, enfocándolo en los efectos sobre la balanza de pagos y las finanzas públicas.

En primer lugar, la elevada concentración de las exportaciones en unos pocos productos hace que cambios bruscos en sus precios tengan necesariamente un efecto macroeconómico. Lo que en una economía grande y sofisticada sería un *shock* sectorial, en países como los andinos es casi siempre un *shock* macroeconómico, con efectos significativos en los agregados monetarios, fiscales y del gasto privado.

Así, lo que normalmente es percibido como un factor de riesgo para unas cuantas empresas que operan en el sector afectado, tiende a ser considerado como un factor de riesgo para el sector público y privado, el sistema financiero y el país en general. La experiencia muestra que los flujos privados de capitales finan-

cieros son notoriamente procíclicos y, por ende, frente a una caída en los precios de productos de exportación, por ejemplo, tienden a contraerse, lo que limita las posibilidades de acceso al crédito internacional, tanto para los gobiernos como para el sector privado.

Por otra parte, la mayoría de gobiernos de la región enfrenta situaciones fiscales complejas, de manera que la política fiscal se encuentra severamente limitada por la disponibilidad de caja. En este contexto, también existe evidencia de un marcado sesgo pasivo y procíclico de la política fiscal, explicado principalmente por la forma en que está compuesta la deuda pública, tanto interna como externa. El problema se origina en el limitado desarrollo de los mercados de capitales, lo cual deja a los gobiernos sólo con dos opciones para financiar sus déficit: endeudamiento de corto plazo en moneda local o de largo plazo, en moneda extranjera.

Cuando los precios de los productos básicos mejoran, se relaja la restricción de caja fiscal y los gobiernos tienden a gastar más y, cuando caen, el gasto público —especialmente en inversión— tiende a contraerse, en sintonía con los menores ingresos. En el sector privado la situación no es mucho mejor, en la medida en que la devaluación de la moneda que suele seguir a la caída de los términos de intercambio tiende a contraer el crédito del sector financiero (debido al empeoramiento de las garantías y del riesgo crediticio de las empresas).

Los países andinos presentan varias características que los hacen especialmente vulnerables a la volatilidad de precios de productos primarios:

1. La mayoría presenta severas restricciones para acceder a los mercados financieros internacionales, lo que se une a la elevada concentración de sus exportaciones. Por esa razón, los cambios en los precios generan impactos importantes en el tipo de cambio e inducen ajustes procíclicos en las políticas macroeconómicas.
2. En casi todos los países andinos existe propiedad estatal de algunos recursos básicos o de las empresas que los explotan, o bien un tratamiento tributario especial que hace que la volatilidad de los precios influya directamente sobre los ingresos del gobierno. Incluso en los casos en que no existe ese tipo de efectos, dado el elevado peso de estas actividades sobre el ingreso nacional, también hay un efecto fiscal.
3. En, por lo menos, tres países existen sistemas financieros con operaciones denominadas en dólares, pero en sólo uno de ellos el dólar es la moneda oficial del país (Ecuador), de manera que el uso de la flexibilidad cambiaría para amortiguar los impactos de *shocks* en los términos de intercambio está severamente limitado.
4. En general, los sistemas financieros son poco profundos y su integración internacional es limitada. En varios de los países, el sistema bancario ha estado sometido a severas tensiones o sufrido crisis profundas en los últimos años.
5. Las finanzas públicas son un eslabón débil en todas las economías andinas. Colombia era la excepción ya que tradicionalmente fue un país muy conservador en materias fiscales (lo cual ayuda a explicar la estabilidad que muestra en los cuadros comparativos). No obstante, esa situación cambió en los años noventa con la puesta en práctica de la nueva Constitución, aunque recientemente se han tomado medidas legislativas que apuntan a corregir el problema de fondo. Bolivia y Ecuador representan casos extremos de políticas fiscales dependientes de las disponibilidades de caja y Perú también enfrenta dificultades importantes para financiar su déficit.

Recomendaciones de política

Sobre la base de los diagnósticos expuestos, Joaquín Vial ensaya un conjunto de recomendaciones de política económica para cada país andino. Empezando por **Bolivia**, señala que en el corto plazo, y hasta la plena maduración de los proyectos de explotación de gas natural —que incluye la construcción de un gasoducto a Brasil y la exportación del recurso a Estados Unidos y México—, la volatilidad de los precios de los productos básicos continuará transmitiéndose al resto de la economía vía sus efectos sobre los ingresos privados y sobre el mercado financiero.

En términos muy generales, Bolivia seguirá siendo muy vulnerable a fluctuaciones de precios de la soya, el gas natural y los otros productos básicos que exporta, hasta que no resuelva tres problemas graves que la aquejan: i) limitado acceso al crédito externo y sobreendeudamiento del gobierno; ii) dependencia financiera del gobierno de los flujos de cooperación internacional; y iii) dolarización de su mercado financiero.

Dada esta situación, el proyecto de explotación del gas presenta oportunidades y peligros: Si se aprovecha adecuadamente, podría ayudar a resolver el sobreendeudamiento y facilitar la creación de un espacio de maniobra financiero que permita conquistar la independencia de la política fiscal, mientras se construye un mercado financiero indexado a la inflación boliviana. Por el contrario, si esos ingresos nuevos se gastan de inmediato o se adelantan y se dejan comprometidos con gastos futuros, acentuarían las debilidades estructurales y Bolivia quedará aun más vulnerable que antes a las fluctuaciones de precios, especial e irónicamente, del gas natural.

Es en ese contexto que se propone la creación de un fondo de estabilización para los ingresos del gas natural, el cual traería beneficios importantes en materia de frenar la vulnerabilidad, bajo el supuesto de que existe consistencia global de política fiscal. Si se logra construir esta independencia, la institucionalidad y los procedimientos para fijar los compromisos de gasto del gobierno pasan a adquirir una importancia especial. Sin embargo, en el caso de Bolivia, la amplitud de facultades del

El gas boliviano

Lykke E. Andersen, del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de la Universidad Católica Boliviana, y Robert Faris, del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, realizaron un estudio en el que analizaron la relación entre el gas natural y la distribución del ingreso en Bolivia.

El estudio utiliza un modelo para simular los cambios que ocurrirán en la economía boliviana una vez que se inicie la explotación y exportación del gas, y confirma la dependencia de los salarios e ingresos frente al incremento esperado en las exportaciones del hidrocarburo. Ello es bueno para el crecimiento y para el alivio de la pobreza, aunque grupos como las pequeñas empresas y los trabajadores informales no se beneficiarían al mismo grado que los trabajadores del sector formal.

Por ello, será crucial la manera cómo el gobierno gaste los crecientes ingresos provenientes de las exportaciones de gas. Si se hace eficientemente, todo el país debería beneficiarse de este *boom*. Si el gobierno invierte tales recursos focalizándose en los segmentos más pobres, la reducción de la pobreza podría ser sustancial.

El incremento de las ventas de gas natural a Brasil es un hecho. Incluso la firma del contrato a 20 años para el suministro del recurso, así como la capitalización de la estatal Yacimientos Petrolíferos Fis-

cales Bolivianos (YPFB), han generado un fuerte incremento en las actividades de exploración. Actualmente, Bolivia tiene 47 trillones de pies cúbicos en reservas probadas de gas natural (en 1996 eran la octava parte) y 452 millones de barriles en reservas probadas de petróleo.

Buena parte de los ingresos del gas se dirigirán a los gobiernos regionales, especialmente los de Tarija y Santa Cruz, los cuales ocupan una posición no muy bien definida y muchas veces discrepante con el Gobierno Central y los gobiernos municipales, y donde las responsabilidades y prioridades no están claramente delineadas. Los sistemas administrativos al nivel estatal tampoco están preparados para administrar flujos de fondos crecientes, pero volátiles, aumentando así la posibilidad de que no se les asigne el mejor uso.

Dado este contexto, sería prudente hacer un esfuerzo para articular con claridad las metas y las estrategias de desarrollo hacia las cuales los recursos del gas serán dirigidos. Las lecciones y experiencias surgidas del Diálogo Nacional y la creación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, proveen una importante guía de las fortalezas y limitantes de dicho proceso. De esta forma, Bolivia está en la posición de considerar los mejores mecanismos para asignar y supervisar el uso de los recursos que generará el aumento de sus ventas de gas, basándose en las experiencias pasadas y las que llevan a cabo otros países para hacerlo eficientemente.

Congreso en materia presupuestaria podría representar problemas para mantener la coherencia de las políticas económicas.

Para **Colombia**, Vial propone otras soluciones. Ello debido a que este país ha sabido distinguirse por aplicar criterios muy conservadores en el diseño de sus políticas fiscal, cambiaria y de endeudamiento externo. Además, supo enfrentar desde muy temprano la volatilidad de precios de sus exportaciones —ya en 1940 creó el Fondo de Estabilización del Café—. Este fondo ha operado en forma bastante exitosa, pero su futuro

es incierto ya que la actual coyuntura de precios del café extraordinariamente deprimidos, por un período muy largo, ha agotado los recursos acumulados.

A esto se suma la situación de violencia que sufre el país. Los atentados explosivos y otras formas de violencia han afectado la operación de oleoductos y el tránsito de mercaderías por carretera, de manera que a los *shocks* provenientes de los mercados internacionales se debe agregar las perturbaciones en la capacidad exportadora derivadas de esta situación.

La creación de un fondo de estabilización para el precio del petróleo, a comienzos de los noventa, no resultó eficaz dado que la política fiscal en su conjunto fue expansiva en el período en que entraron a operar los nuevos yacimientos, que coincidió, además, con una época de fuerte abundancia de capitales externos. En esos años se dio la paradoja de que mientras el Estado ahorra en dicho fondo, el Fisco y la propia empresa petrolera (estatal) se estaban endeudando en el exterior, presumiblemente a tasas de interés más elevadas.

En el caso de Colombia, no obstante, las recomendaciones son conocidas, surgen de la propia experiencia colombiana en estas materias, y de hecho ya se han dado pasos importantes en esta dirección, flexibilizando algunas de las rigideces que la nueva Constitución había impuesto al gasto público. La institucionalidad sectorial para enfrentar la inestabilidad existe, y los esfuerzos de ajuste del gobierno han permitido asegurar financiamiento externo en forma anticipada, lo que ha permitido sortear sin problemas la inestabilidad creada por turbulencias económicas en otros países de la región a finales de los noventa y principios del nuevo siglo, especialmente en Argentina.

Con **Ecuador** sucede lo contrario que con Colombia. Sus términos de intercambio han sido mucho más volátiles y, por otra parte, la débil institucionalidad fiscal y la fuerte integración del sistema financiero con la banca *off shore* plantean condiciones propicias para una elevada vulnerabilidad de su economía frente a las variaciones en los precios de los productos básicos.

Las finanzas públicas son muy dependientes del precio del petróleo (los ingresos por este recurso representan entre 30% y 35% de los ingresos fiscales). Estas condiciones se ven agravadas por dos factores importantes: i) un elevado fraccionalismo de la política ecuatoriana, donde la dimensión regional y el “caudillismo” han prevalecido, y ii) la gran vulnerabilidad del país a los desastres naturales, que en la última década se ha visto afectado por erupciones volcánicas, sequías, inundaciones y deslaves por efecto del fenómeno de El Niño. Por consiguiente, Ecuador es propenso a “*shocks* de oferta”, propios de su situación geográfica y topográfica.

En este contexto, es muy difícil que Ecuador pueda superar esta gran vulnerabilidad si no se constituye una base de respaldo político amplia que permita construir un mínimo de espacio de maniobra en temas fiscales. Este respaldo es necesario no sólo para acordar una adecuada institucionalidad fiscal y presupuestaria, y una política fiscal consistente en el tiempo, sino también para abordar la solución al tema de la banca intervenida. Por ello, la reconstrucción del sistema financiero es otro de los requisitos para enfrentar los impactos domésticos de la vulnerabilidad internacional.

La constitución de un fondo de estabilización de los ingresos del petróleo, que estuvo entre las prioridades del gobierno en el 2001, podría convertirse en una herramienta útil para ir independizando los ingresos fiscales de los vaivenes de ese producto. Sin embargo, sin un apoyo político sólido y amplio, dicho fondo no sobrevivirá a las presiones para gastar los ahorros acumulados.

En este panorama, Ecuador tiene un elemento a su favor: el proyecto de oleoductos pesados permite contar con un horizonte de planificación financiera a dos o tres años con menos restricciones que las habituales en materia de financiamiento externo. Ello, unido a la recuperación económica en curso y el flujo de ingresos derivados de este proyecto, permite anticipar un panorama fiscal menos restringido, que podría servir para acumular activos financieros que permitan amortiguar las fluctuaciones de ingresos en el futuro.

El **Perú**, por su parte, presenta una volatilidad relativamente baja de sus términos de intercambio, con magnitudes similares a las de Colombia, pero una alta volatilidad del PBI. Las razones para esto hay que buscarlas en los *shocks* de origen interno; los factores climáticos y los terremotos juegan también un papel significativo.

Un factor potencialmente importante para el Perú es tener un sistema financiero pequeño, en que la mayor parte de las transacciones está pactada en dólares, legado de episodios de alta inflación de las décadas previas. Esto ha determinado que el Banco Central se vea obligado a intervenir para evitar las presiones a la devaluación, ante el temor de que un cambio

abrupto en precios relativos pueda provocar serios problemas de solvencia en algunos bancos y muchas empresas. De esta manera, las tasas de interés de corto plazo han sido el mecanismo propagador hacia la economía local de los cambios de expectativas y *shocks* que de otra manera se reflejarían en el mercado cambiario.

Los cambios institucionales y las turbulencias políticas de los últimos años han sido una perturbación adicional y aún no ha transcurrido tiempo suficiente para evaluar sus efectos sobre la volatilidad interna.

En términos de prioridades, parece importante avanzar en dos frentes simultáneos: i) consolidar una situación fiscal que permita definir el financiamiento como una variable endógena, sujeta a los objetivos generales de la política macroeconómica, tema en el que se han dado pasos importantes con las leyes de responsabilidad fiscal y los compromisos allí asumidos; y ii) es fundamental avanzar en la profundización del mercado financiero y en la creación de un mercado de deuda de largo plazo en moneda local.

El Perú está en buenas condiciones para crear este mercado ya que hay un sistema de pensiones privado cuyas obligaciones se pagarán en moneda nacional y, por ende, no debiera estar asumiendo riesgos cambiarios más allá de los necesarios por motivos de diversificación de riesgos. De otro lado, considerando la relativa diversificación de las exportaciones peruanas, la menor volatilidad de sus términos de intercambio y la dependencia sólo indirecta de las finanzas públicas, no parece recomendable la creación de un fondo de estabilización *ad hoc* para el caso peruano.

Venezuela, por su parte, representa el caso más complejo de dependencia de un solo producto: el petróleo; con impactos desproporcionados en la balanza comercial y en las finanzas públicas. La evidencia muestra que ello ha creado problemas de asignación de recursos con efectos de largo plazo, con un tipo de cambio real muy apreciado. Venezuela no sólo presenta altas tasas de volatilidad macroeconómica, sino que ellas han aumentado con el paso del tiempo.

Además, la evidencia muestra que la política fiscal se ha convertido en un elemento amplificador de las fluctuaciones cíclicas. Si bien Venezuela mantiene niveles de reservas tradicionalmente elevados en comparación con otros países de la región, la gran sensibilidad de los flujos de capitales a las expectativas de devaluación hace que su poder amortiguador sea limitado. En este caso, los flujos de capitales parecen estar dominados por las reasignaciones al interior de las carteras de inversión financiera de los propios venezolanos, que históricamente han mantenido fuertes conexiones con la banca *offshore*.

Al igual que en otros casos, la recomendación principal en el caso de Venezuela apunta a generar condiciones de autonomía de la política fiscal respecto de las disponibilidades de caja, de manera de poder dar una conducción con un sentido macroeconómico a dicha política. En segundo lugar, parece conveniente reducir el peso de los ingresos del petróleo en las finanzas públicas, lo que se puede lograr mediante una adecuada combinación de rebajas de gastos y cambios en el sistema tributario.

Si estas dos condiciones se cumplen, parece conveniente estudiar la posibilidad de un fondo de ahorro que tenga la función de generar una base de capital físico, humano y financiero que permita compensar la reducción del *stock* de recursos no renovables que ocurre con la extracción del petróleo. El Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM) que Venezuela tiene en operación no ha podido funcionar adecuadamente debido a la falta de las condiciones mencionadas, amén de los constantes cambios en sus reglas de operación.

Comentarios finales

Los países de la Comunidad Andina están entre los más vulnerables a perturbaciones en los mercados de productos básicos derivados de recursos naturales. Estos recursos han representado una importante fuente de riqueza, pero al mismo tiempo han generado una condición de dependencia que los ubica entre los países de mayor volatilidad en el crecimiento económico en las últimas décadas, con la sola excepción de Colombia.

El petróleo venezolano

Lino Clemente, de Venezuela Competitiva; Robert Faris, del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard; y Alejandro Puente, del Instituto de Urbanismo de la Universidad Central de Venezuela, elaboraron un estudio sobre la dependencia en los recursos naturales, volatilidad y desempeño económico en Venezuela para evaluar el papel de un fondo de estabilización.

A diferencia del caso boliviano, donde el análisis se centra en las posibilidades que posee el gas para influenciar cambios positivos en los ingresos del país y potenciar su desarrollo sostenible, el estudio sobre Venezuela muestra el pobre desempeño del fondo de estabilización, debido a los constantes cambios que ha sufrido, pese a que fue creado para aminorar los efectos de las fluctuaciones del precio del petróleo, su principal exportación.

América Latina se ha visto afectada por *shocks* económicos instigados por eventos como las variaciones en los precios del petróleo, la contracción del crédito internacional y la crisis cambiaria de años recientes. Venezuela es particularmente susceptible a la volatilidad con implicaciones severas en su desempeño económico. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estima que el crecimiento anual de Venezuela ha sido más de 3% inferior al que hubiese tenido si no existiera tal volatilidad.

Venezuela es uno de los países más volátiles del mundo, debido a su dependencia en el petróleo. No fue sino hasta noviembre de 1998, en medio de un *shock* petrolero, que el gobierno instauró el Fondo de Inversión para la Estabilización Macroeconómica (FIEM). La ley que estableció el FIEM señala que su propósito es “prevenir fluctuaciones en los ingresos generados

por la exportación petrolera que afecten el necesario equilibrio fiscal, cambiario y monetario del país”. Curiosamente, las reglas que rigen el FIEM han sido cambiadas dos veces desde que se promulgó la ley.

El estudio diseñó un modelo para evaluar el impacto de los mecanismos de estabilización sobre el equilibrio macroeconómico venezolano. El modelo tomó en cuenta los planes de inversión de mediano plazo del FIEM, variables globales y sectoriales tales como el tipo de cambio y la política fiscal, y los efectos del FIEM sobre la asignación de factores y la distribución del ingreso dentro del país.

Los resultados del análisis indican que tal como está diseñado actualmente, el FIEM no tiene un buen desempeño en la reducción de la volatilidad, sino que más bien tiende a incrementarla en la mayoría de los indicadores macroeconómicos (tipo de cambio real, crecimiento del PBI, del consumo y de la inversión).

Por ende, al considerarse las reglas de un fondo de estabilización, deberá tenerse en cuenta la necesidad de fijar prioridades para la reducción de la volatilidad entre los diferentes indicadores y sectores de la economía (entre bienes transables y no transables, por ejemplo). De manera similar, la distribución del ingreso entre los diferentes segmentos de la sociedad venezolana sufrirá de impactos distintos ocasionados por la volatilidad, añadiendo otra consideración de importancia en el manejo de un fondo de estabilización. Un conjunto de indicadores importantes para la consideración del desempeño de un fondo de estabilización no ha sido incorporado en el análisis (las variables financieras y la influencia de flujos de capital extranjero, entre otros), lo cual podría tomarse en cuenta en futuras investigaciones.

Los mayores problemas surgen de la debilidad de las finanzas públicas de estos países, que ha determinado que las disponibilidades de caja jueguen un papel decisivo en los resultados fiscales, dejando muy poco espacio para una política fiscal con objetivos macroeconómicos predeterminados. En este contexto, los intentos por aplicar mecanismos de estabilización basados en fondos de ahorro han fracasado.

Las recomendaciones que surgen del trabajo de Joaquín Vial para aminorar los efectos de los choques de precios de productos básicos apuntan a lo siguiente:

1. Realizar los ajustes necesarios en las finanzas públicas (ingresos y gastos) para poder aplicar una política fiscal independiente de las disponibilidades de caja de corto plazo.

2. Consolidar y profundizar los mercados financieros locales, evitando los descalces entre monedas que tienden a magnificar los movimientos procíclicos del crédito interno.
3. Permitir que el mercado cambiario absorba parte de la inestabilidad de ingresos en moneda extranjera derivada de la volatilidad de los productos de exportación.

Estas recomendaciones son conocidas. El problema de fondo es conseguir el respaldo político para llevarlas a cabo. Parte de la respuesta a ese problema radica en la institucionalidad para la toma de decisiones, tanto en el plano legislativo como en lo que respecta al diseño y operación del presupuesto público.

Capítulo VI



Medio ambiente y desarrollo sostenible

MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Industria y desempeño ambiental

En los procesos industriales, los recursos naturales son empleados como insumos. Estos procesos, debido a sus ineficiencias internas, generan residuos y desechos contaminantes que son descargados en el medio ambiente. Esto podría, por una parte, crear condiciones de escasez de algunos recursos naturales y, por otra, generar problemas de deterioro ambiental y de salubridad.

Cuando se explota el medio ambiente buscando el beneficio privado, como ocurre en los procesos industriales, se puede causar impactos ambientales que afecten negativamente el bienestar de otras personas que no tienen relación con quien las genera. Estos impactos constituyen “males” o “externalidades” que pueden, incluso, valorizarse económicamente. La causa económica de la contaminación al medio ambiente se relaciona con la no internalización de los costos externos por parte de las empresas. Esto sucede cuando el generador de la externalidad no asume esos costos y los transfiere a terceros en forma de contaminación.

Los estudios sobre el tema han encontrado que el desempeño ambiental de las empresas es un determinante clave para la sustentabilidad del crecimiento económico y en muchas ocasiones sirve como un indicador de competitividad empresarial. Esto es de particular importancia para la subregión andina donde se ha estado dando, y se espe-

ra continúe, un cambio importante desde una economía basada en la agricultura y en recursos primarios hacia una economía más industrial y basada en el crecimiento.

Se estima que en el futuro, el desempeño ambiental de las empresas será un requisito para competir. Por tanto, un esquema regulatorio e institucional que promueva el cumplimiento de las regulaciones y la búsqueda de la mejora del desempeño ambiental mediante la innovación, puede ser una herramienta para mejorar la competitividad empresarial a largo plazo.

Adicionalmente, diversos estudios sobre los determinantes del comportamiento y desempeño ambientales de empresas industriales en países en desarrollo han encontrado que existen otros determinantes externos, además de las regulatorias, que promueven la mejora del desempeño ambiental de las empresas. Estos determinantes incluyen las fuerzas del mercado y las presiones de las comunidades y vecinos, las cuales son todavía escasamente conocidas en la región andina.

Evaluación del costo efectivo de políticas ambientales

La aplicación de políticas ambientales tiene efectos positivos que pueden mejorar la eficiencia de las actividades extractivas. El PAC lideró la realización de estudios y análisis sobre la evaluación de políticas y

actividades ambientales en tres países andinos: Perú, Ecuador y Colombia, los cuales son reseñados en las siguientes líneas:

El caso del Perú

Un estudio realizado por Elsa Galarza, de la Universidad del Pacífico, plantea los beneficios económicos que podría incentivar la inversión en actividades ambientales, específicamente en el caso pesquero, uno de los sectores más cuestionados en materia ambiental por la contaminación que genera.

Una forma directa y simple de calcular los beneficios generados por la implementación de actividades ambientales consiste en aplicar el método de cambios en la productividad: cuantificar el valor de la producción en la situación original y en la nueva. El análisis se centra en los beneficios económicos que se obtienen del tratamiento del agua de bombeo.

Según el estudio, dicho tratamiento permite una recuperación del 3% al 7% del volumen total de pescado fresco desembarcado. Lo que se recupera permite incrementar la producción de harina y lograr una ganancia adicional en el mercado. En ese sentido, el análisis determina los beneficios de la implementación de actividades ambientales considerando el efecto sobre la productividad, así como el costo de oportunidad de no hacerlo: el mejor rendimiento que se hubiese podido obtener y el ingreso de divisas que se dejó de percibir.

Para el análisis se usó como indicador el **rendimiento de pesca**. Este indicador mide la relación existente entre las toneladas de pescado fresco necesarias para obtener una tonelada de harina de pescado. La recuperación de sólidos, a través del tratamiento del agua de bombeo, permite lograr una mayor cantidad de harina con un mismo volumen de pescado desembarcado. Así, en la medida en que el indicador de rendimiento de pesca disminuye, la productividad en esta actividad aumenta.

En el período 1990-1994, cuando todavía no se daba la Ley de los Programas de Adecuación al Medio Ambiente (PAMA), se obtuvo un rendimiento de pesca promedio de 4,88. Luego, en el período 1997-2000, cuando casi el 70% de plantas contaba con

equipos de recuperación de sólidos y grasas, el ratio promedio fue de 4,42. Como consecuencia de esto, la productividad del sector pesquero aumentó.

En 1992, por ejemplo, se contaba con un rendimiento de pesca de 4,91 y se obtuvo 1,4 TM de harina de pescado. Considerando una recuperación de sólidos promedio de 5%, se hubiese podido obtener 72 mil TM de harina adicionales. Es decir, se tendría un rendimiento de pesca de 4,67, 0,23 puntos menor que el ratio correspondiente a este año. Si se realiza un ejercicio similar para el período 1990-2000, se logra un rendimiento promedio 0,22 puntos por debajo del rendimiento promedio real. Este valor representa la mejora en productividad promedio como consecuencia de la implementación de actividades ambientales.

Con respecto a las divisas que se dejaron de percibir y siguiendo con el ejemplo de 1992, el volumen adicional de harina de pescado valorizado a su precio de mercado (US\$/TM 430) representó una pérdida de US\$31 millones para la economía.

El caso ecuatoriano

El PAC encargó a la Escuela Superior Politécnica del Litoral, de Guayaquil, un estudio sobre los determinantes del desempeño ambiental del sector industrial. El objetivo del estudio fue determinar la efectividad del esquema regulatorio e institucional ecuatoriano en promover el cumplimiento con las regulaciones ambientales y evaluar la importancia de las fuerzas del mercado y de la comunidad para el desempeño ambiental de las empresas, con miras a proponer un esquema que promoviera el mejor comportamiento ambiental al más bajo costo posible.

Un total de 98 empresas industriales aceptaron participar y fueron encuestadas. La encuesta se orientó a obtener información sobre el desempeño económico y ambiental de las empresas, sobre su opinión acerca del marco regulatorio y la institucionalidad de su aplicación, y sobre su percepción acerca de la importancia de los factores de mercado y de las comunidades sobre su comportamiento ambiental.

Se encontró que el marco regulatorio no ha promovido cumplimiento, pero que esta tendencia ha empezado a cambiar, principalmente con la interven-

ción de los municipios en la prevención y control de la contaminación ambiental. Los resultados de la encuesta muestran que el esquema regulatorio ha promovido primordialmente inversiones en plantas de tratamiento de agua y muy poca inversión en cambios de procesos para la mejora ambiental. En el caso de la contaminación del aire, los entes encargados no han ejercido control, y como resultado de ello, las empresas no reportan haber efectuado inversiones para controlar sus emisiones a dicho medio.

Las empresas que efectuaron inversiones ambientales argumentaron razones de mercado primero; segundo, razones relacionadas con los reguladores y, tercero, razones relacionadas con la comunidad. El cumplimiento de las normas ambientales y la inversión en plantas de tratamiento de agua, se encontró que depende positivamente de la orientación exportadora de la empresa, de la participación del capital extranjero en la propiedad y del tamaño de las empresas medido tanto por su presencia en la lista de las 200 más grandes cuanto en términos del número de empleados. También se encontró que la certificación con ISO 9000 depende positivamente de los mismos tres factores citados. Si bien de manera general esta tendencia se repitió con la ISO 14000, se encontró que muy pocas empresas encuestadas tienen o están buscando esta certificación.

Caso ecuatoriano: recomendaciones

- Debido a la manera en la que las empresas reportaron tomar conocimiento de las normas ambientales, el estudio realizado recomienda a los entes reguladores ecuatorianos preparar material para el autoestudio de los empresarios con respecto a la normativa y, en general, sobre opciones de gestión ambiental como las de producción más limpia y sistemas de gestión ambiental, los que se encuentran poco difundidos. Se recomienda la extensión de estos esquemas de capacitación y difusión de información a los consultores ambientales, que en el estudio ocuparon el segundo lugar como fuentes de información sobre aspectos ambientales.
- La incidencia de los gremios industriales como fuente de información ambiental se encontró débil. Se recomienda que estos gremios fortalezcan su capacidad para asistir de manera continuada a

sus asociados con información del tema y de opciones para la mejora de su desempeño.

- Si bien la participación de la comunidad como fuente de presión para que las empresas mejoren su desempeño ambiental no aparece como relevante en el estudio, se pudo observar que tienden a acudir a las autoridades para presentar sus quejas. Se recomienda fortalecer la capacidad de la comunidad para apoyar en la gestión de la prevención y control de la contaminación ambiental.
- El fomento del potencial que tienen las sugerencias de los trabajadores sobre el desempeño ambiental de las empresas presenta oportunidades. Ello requeriría de una sistematización del tipo de sugerencias y sus resultados, y de un análisis de los entornos de gestión empresarial que promuevan esta participación.
- Finalmente, dados los reducidos presupuestos con que cuentan las unidades ambientales de los municipios, y en general el país, para la prevención y control de la contaminación ambiental industrial, se recomienda que en el marco del desarrollo de los nuevos reglamentos ambientales se considere que los entes reguladores se conviertan en articuladores y facilitadores, proveyendo información a los mercados y a las comunidades para lograr un control efectivo. Ello permitiría obtener resultados al menor costo posible. Se recomienda analizar la factibilidad de establecer un sistema de calificación del desempeño ambiental de las empresas y hacerlas públicas como un paso en esta dirección; esquemas de este tipo se han empezado a aplicar en países con condiciones regulatorias e institucionales como las ecuatorianas, con buenos resultados.

El caso colombiano

El componente ambiental del PAC fue elaborado por Eduardo Uribe, Guillermo Cruz, Haroldo Coronado y Jorge García, de la Universidad de los Andes, y Theodore Panayotou y Robert Faris, del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. El objetivo principal del Estudio sobre la Gestión Ambiental y Competitividad de la Industria Colombiana fue identificar las relaciones existentes entre el desempeño ambiental de las industrias, el sistema regulatorio al que están sujetas y su competitividad. La difícil situación económica de la industria colombiana, la necesidad de competir en mercados más abiertos,

la creciente presión de las autoridades ambientales y la magnitud de sus efectos, negativos y positivos, sobre la productividad del sector, hacen de este estudio un componente muy importante en un proyecto de competitividad nacional y regional.

Como parte del estudio, se realizó una encuesta a 248 empresas en todo el país. Constó de 34 preguntas divididas en seis módulos: i) información general de la planta; ii) inversión ambiental y desempeño ambiental de la planta; iii) percepción del sistema regulatorio; iv) actividades de control de la autoridad ambiental local; v) relación con los vecinos y la comunidad; y vi) gestión ambiental. Las conclusiones y recomendaciones del estudio se presentan a continuación.

Caso colombiano: conclusiones

- La inversión ambiental conjunta del sector público y privado es actualmente un 0,5% del PBI. Los aumentos de la inversión privada se reflejan en las sostenidas disminuciones de las emisiones contaminantes del sector industrial en los principales corredores del país.
- Más del 90% de las empresas no acudió al crédito para la financiación de sus inversiones ambientales; los empresarios desconocen los incentivos tributarios que existen para este tipo de inversiones, y cerca de la tercera parte dijo no hacer mayores inversiones por considerar que los costos del crédito eran altos.
- En Colombia, las decisiones de las empresas en inversión ambiental están controladas por variables relacionadas con la regulación y con los mercados. Las relacionadas con las comunidades, vecinos y trabajadores, no parecen jugar un papel importante.
- La mayoría de las inversiones para el control de la contaminación del agua corresponde a procesos “al final del tubo”. A pesar de su alto costo, no generan beneficios privados y más bien imponen costos que afectan negativamente la rentabilidad de las empresas. En el caso del control de la contaminación del aire, las inversiones corresponden a cambios en los procesos. Estas inversiones mejoran la calidad ambiental al mismo tiempo que crean oportunidades para la mejora de la rentabilidad de las empresas.
- Existen diferencias entre los subsectores manufactureros en cuanto al tipo de inversiones ambientales. Por ejemplo, las industrias del papel e imprentas son las que con mayor frecuencia relativa invierten en cambios en sus procesos como estrategia para controlar sus emisiones y vertimientos. En tanto, la industria de alimentos y bebidas opta principalmente por soluciones al final del tubo.
- La divulgación pública sobre los niveles de contaminación de las industrias, afecta sus decisiones en materia de inversión ambiental. Donde esa información se divulga, las inversiones de las empresas son mayores.
- La fuente de información de las industrias sobre la legislación ambiental también afecta sus decisiones de inversión. Las empresas que reciben información del regulador tienden a hacer inversiones ambientales más altas. El conocimiento de la legislación también influye positivamente en ese tipo de decisiones. La misma relación existe cuando las empresas pertenecen a agremiaciones industriales.
- Las empresas que exportan a mercados ambientalmente exigentes con mayor frecuencia relativa hacen inversiones relacionadas con el cambio de procesos productivos. Asimismo, la participación extranjera en la propiedad de la empresa tiende a favorecer las inversiones ambientales.
- El desempeño económico medido por el valor de las ventas tiene una relación positiva con las inversiones ambientales. A mayores ventas, más altas las inversiones.
- El 73% de las empresas que invirtieron en sus procesos productivos para prevenir la contaminación hídrica mejoró su rentabilidad y, por esa vía, su competitividad. Sólo el 3% dijo haber visto afectada negativamente su rentabilidad.
- El 84% de las empresas que invirtieron en cambios en sus procesos productivos para prevenir la contaminación del aire mejoró su rentabilidad (y su competitividad). Sólo el 3% experimentó lo contrario.
- Algunas de las regulaciones ambientales vigentes en Colombia crean incentivos para la inversión dirigida a la reconversión de los procesos productivos, creando por esta vía oportunidades no sólo para la mejora ambiental sino también para la mejora de la posición competitiva de las empre-

sas. Este es claramente el caso de las regulaciones sobre la contaminación del aire.

- Las regulaciones sobre la contaminación del agua generan incentivos para la construcción de soluciones al final del tubo, las cuales, como se ha visto, no agregan valor a los procesos y más bien generan costos fijos que afectan la rentabilidad de las empresas. Además, las industrias están sujetas a doble regulación: la nacional y las locales, recibiendo así señales contradictorias.
- El grado de control que ejercen las autoridades ambientales sobre las industrias afecta las decisiones en materia de inversión ambiental. A mayor control, más altas las inversiones. Las multas pagadas a la autoridad ambiental tienen el mismo efecto. Adicionalmente, las autoridades que ejercen un alto control fueron mejor calificadas en la encuesta.
- Existe una gran diversidad en cuanto a la percepción de los industriales sobre las autoridades ambientales que los regulan. En general, las consideran instituciones honestas. Sin embargo, mientras unas son vistas como flexibles, operativas, con alta capacidad técnica y con conciencia sobre las realidades económicas del país, otras son percibidas como inestables, inflexibles y con problemas de honestidad.

Caso colombiano: recomendaciones

- Dada la dimensión de las inversiones ambientales, es necesario asegurar que los incentivos que crean las regulaciones estimulen inversiones efectivas y rentables, tanto desde el punto de vista privado como social (empleo, seguridad, etcétera)
- En vista de que cuando las inversiones se dirigen al cambio de los procesos como estrategia de prevención de la contaminación, normalmente conducen a aumentos en la rentabilidad de las empresas, es claro que podrían ser financiadas mediante la utilización del crédito. Es necesario adecuar las líneas de crédito a las realidades de los distintos sectores y hacer menos engorrosos los procesos para acceder a él.
- En la medida en que las industrias compiten en mercados internacionales, ellas mejoran la eficiencia de sus inversiones ambientales. En consecuencia, todas aquellas políticas que contribuyan a aumentar el acceso de la industria colombiana a

esos mercados también contribuirán a mejorar su gestión ambiental.

- Dado que los distintos sectores responden con tipos diferentes de inversión ambiental, las autoridades que emiten las regulaciones y las políticas ambientales deben reconocer esas diferencias.
- La legislación nacional y las regulaciones regionales y locales sobre vertimientos deben ser ampliamente revisadas y ajustadas. Tal como están, no incentivan la prevención de la contaminación mediante la reconversión de procesos sino que por el contrario, incentivan la implantación de soluciones al final del tubo. Las autoridades ambientales y los gremios deben desestimular activamente las estrategias al final del tubo y promover activamente la reconversión de los procesos industriales.
- Las autoridades ambientales deben fortalecer su capacidad de control ambiental sobre las industrias para inducir la mejora de su desempeño ambiental. Asimismo, es importante que mejoren su imagen frente a los empresarios, pues ello constituiría una estrategia para incentivar la mejora del desempeño ambiental de sus procesos industriales.
- Las autoridades regionales y locales deben hacer pública y accesible la información sobre el desempeño ambiental de las industrias de su jurisdicción. Igualmente, deben constituirse en la principal fuente de información para los industriales sobre la legislación que les es aplicable.
- El gobierno debe facilitar y promover la inversión extranjera como una estrategia que, además de sus beneficios sociales, contribuye a mejorar el nivel de comportamiento ambiental de la industria local.
- Dado que las percepciones de los industriales sobre la calidad de las regulaciones ambientales afectan sus decisiones de inversión y control ambiental, es de suma importancia asegurar que en los procesos de elaboración de esas regulaciones se consulten las expectativas, visiones y realidades tecnológicas y económicas del sector privado. Esto otorgaría mayor legitimidad y viabilidad a la regulación y permitiría asegurar que ella efectivamente genera los incentivos favorables para los propósitos del gobierno en materia de calidad ambiental, de rentabilidad y de competitividad.

Desarrollo sostenible: el reto para el nuevo siglo

El hecho de contar con una abundancia relativa de recursos naturales ha dejado de ser una ventaja comparativa para los países. En la medida en que su aprovechamiento siga normas de control que aseguren su permanencia en el tiempo, dichas ventajas podrían tornarse en competitivas y puedan así ser útiles para colaborar en la búsqueda del desarrollo sostenible de los países andinos.

Para ello, es preciso contar con instrumentos que permitan el control de la contaminación y el uso eficiente de los recursos, evitando la depredación. Los crecientes problemas ambientales han llevado a muchos países a aplicar diversas estrategias con el fin de reducir las externalidades negativas de la contaminación. En este sentido, la política ambiental ha recurrido principalmente a dos enfoques: el de comando y control, y el de instrumentos económicos.

Instrumentos de comando y control

El primer enfoque consiste en el establecimiento y control de estándares ambientales. El gobierno actúa como un ente regulador y dicta a los agentes lo que deben hacer a través de medidas de política como la fijación de niveles máximos de contaminación, la prohibición de ciertos procesos productivos o la imposición de otros. El incumplimiento de estas medidas conlleva el establecimiento de multas o sancio-

nes. La principal desventaja de este sistema es que no promueve la minimización de costos de las empresas, lo que sí ocurre con los instrumentos económicos. Asimismo, los costos de monitoreo asociados a estos estándares resultan elevados.

Instrumentos económicos (IE)

El empleo de estos instrumentos ofrece a los hacedores de política ambiental un mayor rango de opciones y posibilidades para el control de la contaminación. Es por ello que el uso de determinados instrumentos estará en función de la externalidad que se busque regular. Lo que la teoría económica propone es intervenir en el mercado de tal manera que el agente contaminador internalice el costo que le origina a la sociedad.

Así, se logra el uso eficiente de los recursos renovables, situando a la sociedad en un equilibrio de menor contaminación, donde el costo ambiental de producir una unidad adicional no justifica el beneficio que genera ese incremento en la producción. El nivel de contaminación óptimo (positivo) permite el crecimiento económico y minimiza sus efectos negativos, haciéndolos sostenibles en el tiempo.

El principal objetivo de los instrumentos es maximizar el beneficio de las empresas, al aminorar los costos de la actividad ambiental y alcanzar estándares ambientales como los límites máximos permisibles (LMP) y no buscan, pues, aumentar los costos de la empresa sino hacerla más competitiva y eficiente en el uso de los recursos naturales. Además, deben atacar las causas que generan comportamientos ineficientes, producto de las fallas de mercado y de política. A continuación, se desarrollan las principales respuestas a la utilización de IE:

1. Corregir fallas. Los vacíos en la normativa y el funcionamiento del mercado conllevan la subvaluación de los activos ambientales y de los escasos recursos naturales. Ello

Cuadro N° 8

Instrumentos de política para el control ambiental		
	Instrumentos directos	Instrumentos indirectos
Instrumentos económicos	Subsidios por efluentes (basados en el precio) Permiso de emisión transable (basado en la cantidad) Sistema de reembolso de depósitos	Subsidios e impuestos a insumos y/o productos Subsidios para sustitutos y para insumos de descontaminación
Instrumentos de comando y control	Estándares de emisiones (específicos por fuente)	Regulación de equipos, procesos, insumos y productos
Producción del Gobierno	Limpieza, eliminación de residuos	Desarrollo de tecnologías limpias

se traduce en la subvaluación de los bienes y servicios ambientalmente intensivos. Estas fallas deprecian los recursos y generan polución al abrir una brecha entre los costos privados y sociales de producción y consumo. Todo esto resulta en la exagerada asignación de recursos a actividades de bajo beneficio social, como industrias intensivas en energía, en lugar de asignarlos a actividades de alto beneficio social, como las industrias intensivas en mano de obra o la reforestación.

2. Incluir los costos totales en el precio. En todo momento, los recursos con usos alternativos deben estar reflejados en los precios a fin de evitar la degradación ambiental, como consecuencia de la sobreproducción o el sobrecosto de los recursos. Incluir el costo total de los recursos ambientales en el precio implica incorporar completamente los costos actuales y futuros, internos y externos, en los que incurre la sociedad durante el proceso de transformación. En un mundo donde impera la escasez, el desarrollo sostenible es incompatible con el desperdicio económico; por ello, incluir los costos totales en el precio es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la sostenibilidad.

3. Internalizar costos externos. Cuando los IE son adecuadamente provistos, reducen la brecha entre el costo social y privado al internalizar los costos sociales omitidos en las decisiones privadas y al restaurar los precios relativos que reflejen la verdadera escasez del recurso. De esta forma, los IE transfieren al mercado la responsabilidad de identificar y explorar nuevos medios que controlen la contaminación a un bajo costo.

4. Promulgar la eficiencia, la efectividad de costo y la equidad. Una de las ventajas de los IE es que logran separar las preguntas: ¿quién controla la contaminación? y ¿quién paga por ello?, lo cual hace posible la distribución equitativa de los costos y beneficios sin sacrificar la efectividad del proceso productivo. Un instrumento es equitativo si el costo de contaminar es cubierto por aquellos que la sociedad considere es justo que lo hagan. Para tales efectos, dos principios son considerados: *el que contamina, paga* y *el que se beneficia, paga*. De esta manera, la opción de instrumentos por utilizar conlleva necesariamente el análisis del costo

beneficio de cada IE y en cada circunstancia por parte de las autoridades.

La gama de IE que pueden aplicarse para proteger el medio ambiente y generar un uso racional y sostenible de los recursos, es amplia. Aquí un resumen de los mismos:

1. Derechos de propiedad. La ausencia de mercados de activos ambientales puede ser compensada con mercados de derechos de propiedad bien definidos, seguros y transferibles. Con ello, el precio de un derecho de propiedad reflejará el costo de extinción y proveerá las señales correctas para la conservación del recurso subyacente. Este resultado se obtiene si los mercados emergentes son competitivos y si las externalidades de la extracción del recurso han sido internalizadas en el diseño de los derechos de propiedad. Los derechos de propiedad son aplicables a la tierra, agua, minerales y otros recursos naturales que pueden ser delimitados y defendidos fácilmente. Son menos aplicables a recursos en movimiento o cuando externalidades infringen en el contenido de los recursos de propiedad.

2. Creación de mercado. Los permisos de emisión son una herramienta para la creación de mercado. Ya que la cuota agregada de emisiones es determinada por debajo del nivel de emisión, se crea una escasez artificial del “factor contaminación” y, por ende, un precio para los permisos de emisión. Al igual que los derechos de propiedad, la distribución gratuita de los permisos beneficia al contaminador. En cambio, si los permisos son vendidos o subastados, el Estado recibe ingresos que pueden ser transferidos a la sociedad. Mientras exista un número fijo de permisos y sean transables libremente, la distribución se logrará al mínimo costo social posible.

3. Instrumentos fiscales

a. Impuestos. Una primera clase de impuestos indirectos grava los insumos o los productos finales. Al aplicarse en el momento del intercambio, los procesos administrativos para su recaudación son facilitados y no es necesario monitorear las fuentes y los niveles de emisión. Sin embargo, su habilidad para actuar como un incentivo efectivo para

reducir la contaminación depende de la elasticidad de la demanda del producto.

Por otro lado, los impuestos ambientales son aplicados directa y proporcionalmente a las sustancias contaminantes, por lo que se incentiva al contaminador a reducir sus emisiones. Estos impuestos son más eficientes que los indirectos, ya que su propósito es inducir un cambio de productos contaminantes por sustitutos ambientalmente amigables existentes.

b. Subsidios. El subsidio ambiental óptimo es aquel que iguala el daño marginal ambiental con el nivel del impuesto óptimo. Los resultados son los mismos que con los impuestos, aunque existen diferencias distributivas ya que los subsidios violan el principio *el que contamina, paga*. En todo caso, los subsidios deben ofrecerse temporalmente y necesitan implementarse con

políticas de fiscalización estrictas. El *crédito fiscal a la inversión* se usa mucho debido a que sus costos están ocultos al escrutinio público. Otro tipo de subsidio es el que genera *incentivos para la reubicación de la industria*, buscándose que las empresas se instalen en zonas industriales. Dichos subsidios son justificados debido al alto costo de reubicación y la liberación de tierras de gran valor para usos de conservación ambiental.

4. Sistema de cuotas. Vienen a ser pagos, fijados por la autoridad, por usar recursos, infraestructura y servicios. Se relacionan con los precios de mercado de los bienes privados y pueden tomarse como referencia para valorar bienes públicos. Estos esquemas permiten recuperar costos, lo cual puede ser una forma interesante de internalizar los costos de bienes y servicios públicos.

Cuadro N° 9

Características de los instrumentos económicos	
Un IE debe...	
Efectividad	Lograr sus objetivos en un horizonte preestablecido y con márgenes de error aceptables por la sociedad.
Realismo	Tener consistencia con el marco legislativo del país y sus medios institucionales y ser alcanzable.
Efectividad en costos	Alcanzar su objetivo al menor costo posible para la sociedad, en términos de costos de reducción de la producción, costos de capital, de operación y de sustitución de insumos.
Fácil de introducir	Prescindir, en la medida de lo posible, de una nueva legislación, de manera que sea administrado por la estructura institucional existente.
Fácil de monitorear	La facilidad y el costo del monitoreo estarán en función de la capacidad administrativa y de la estructura de la industria.
Flexibilidad	Ajustarse a cambios en tecnología, a la escasez de los recursos y a las condiciones del mercado. Además, debe ser capaz de complementarse con instrumentos de comando y control.
Eficiencia dinámica	Proveer incentivos para el desarrollo y la adopción de tecnologías limpias y económicamente más eficientes.
Predictibilidad	Dar señales claras sobre su permanencia y dirección de cambio. Ello está vinculado a la credibilidad de las autoridades.
Equidad	Debe buscar que los costos y beneficios se distribuyan equitativamente. Se debe conocer quién gana y quién pierde con el IE.
Aceptabilidad	Ser aceptado y entendido por los agentes. Se debe dar a conocer con claridad los beneficios y costos de las opciones disponibles.
Simplicidad	Ser simple, fácil de comprender y manejar, lo cual facilita la tarea de crear mercado.

Conclusiones

Las actividades de la primera fase del Programa Andino de Competitividad (PAC) consistieron en proyectos de investigación que buscaban introducir la discusión de nuevos temas y contribuir al establecimiento y ejecución de una agenda integral de promoción de la competitividad en los países andinos. En ese sentido, los proyectos de investigación estuvieron enfocados en la elaboración de recomendaciones de políticas.

El presente documento reunió los resultados de dichos proyectos de investigación, empezando por la elaboración de diagnósticos de la situación actual en diversos temas que giraron en torno a la competitividad y a las oportunidades que tienen los cinco países de la región andina para reforzar su camino hacia el desarrollo sostenible.

Según el Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial (FEM), los países andinos en su conjunto están, por lo general, por debajo del 73% de los países de la muestra. A pesar de los avances experimentados en algunas áreas por algunos países y ciertos elementos favorables, el reto de mejorar el potencial de crecimiento económico y la capacidad de las empresas de generar valor con los recursos disponibles es muy grande y constituye una tarea permanente e impostergable.

Cómo ser competitivo

El PAC analizó también las causas del lento crecimiento de los países andinos. Algunas respuestas a esta situación podrían estar en la presencia de barreras de entrada a la actividad empresarial y falta de absorción tecnológica, así como los altos costos de capital existentes pese a los esfuerzos de los países por liberar su comercio.

Esta situación conlleva el planteamiento de medidas que podrían impulsar la mejora de la competitividad en la región andina. Entre estas medidas, figuran la aplicación de reformas para la apertura y la libre operación de los mercados, que sean perdurables y convincentes; mejorar la eficiencia de las instituciones y el respeto de las normas; promover la inversión en capital humano; y

trabajar en la búsqueda continua y sistemática de ganancias de eficiencia.

A estas recomendaciones se debe agregar el compromiso y la aplicación de medidas que permitan el uso prudente de los recursos naturales; la ampliación de las oportunidades de comercio y el aumento del tamaño de los mercados; el desarrollo de capacidades de investigación e innovación, y, finalmente, promover activamente la diversificación de las exportaciones.

Clusters

Los *clusters* son el entorno empresarial natural en el que se construyen las ventajas competitivas, a partir de relaciones de cooperación y de confianza entre productores, proveedores y clientes. En los países andinos, los *clusters* son, por lo general, débiles e incipientes, pero se han identificado algunos con alto potencial de convertirse en *clusters* de clase mundial. Para ello son útiles el diseño e implementación de políticas públicas que mejoren el clima de negocios, la infraestructura de transporte, tecnologías, investigación y desarrollo y la capacitación, entre otros, así como la activa participación de líderes empresariales que coordinen con el gobierno y generen relaciones de mucha confianza entre los principales actores de los *clusters*.

Tecnologías de la información

Un capítulo aparte mereció el tema del uso y desarrollo de la tecnología de la información, que se constituye en la herramienta para alcanzar niveles adecuados de competitividad en el nuevo milenio. Con un atraso relativamente menor por parte de Venezuela, los países andinos están a la zaga en este tema, con tareas pendientes en el ámbito de la modernización de la telefonía y con una agenda aún mayor en el de extender y masificar las redes de la Internet.

La competencia y la regulación apropiada son componentes esenciales para poder contar con un sector de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) progresista, por lo que es necesario más trabajo en las áreas de privatización y reforma de la regulación. Dado el naciente estado de competencia

en muchos países, los reguladores enfrentan el desafío de la falta de experiencia, la escasez de recursos financieros y, en algunos casos, la ausencia de independencia de los gobiernos. Estas inconveniencias deben superarse para lograr la economía interconectada que los países andinos requieren para dejar de estar a la cola en el tema.

Inversión extranjera directa

Considerada la vía más eficaz y rápida para impulsar la competitividad de los países, y así hacerlos partícipes del llamado mundo globalizado, la inversión extranjera directa (IED) se ha convertido en parte esencial de las estrategias de desarrollo de los países del Tercer Mundo, aunque la región andina se unió tarde a esta tendencia, pues recién a comienzos de la década de los noventa se empezó a aplicar estrategias y medidas para fomentar la instalación de empresas foráneas.

Felizmente, ahora se reconocen los efectos positivos de la IED sobre la economía, cosa que no sucedía en décadas anteriores, cuando se prefería recurrir al endeudamiento externo para financiar los déficit comerciales. Este cambio de perspectiva ha dado lugar a un cambio radical en las políticas públicas hacia la IED, las cuales se han estado aplicando en los países andinos con distintos grados de intensidad, aunque el PAC recomienda persistir en la tarea y profundizar su aplicación.

Entre los instrumentos de política para atraer IED se consideran aquellos que son, en primer lugar, factores institucionales y estructurales. En este grupo destacan la mejoría en los fundamentos macroeconómicos, la provisión de infraestructura adecuada, la mejora en el marco legal y regulatorio, y el aumento en el nivel de educación de la fuerza laboral. En segundo lugar, figuran las políticas de incentivos, las que incluyen tres tipos básicos: fiscales, financieros y políticas de promoción, siendo estas últimas las más eficaces por cuanto suelen tener un efecto neutral y no discriminan entre sectores y/o actividades.

Vulnerabilidad de las economías andinas

Los países andinos han gozado de épocas de bonanza económica mayoritariamente gracias a la explota-

ción de sus recursos naturales. Pero esta riqueza se convierte también en su principal talón de Aquiles por cuanto los ha convertido en economías dependientes y altamente vulnerables frente a los vaivenes que sufren los mercados de productos básicos, los cuales están más ligados a las condiciones de la naturaleza que a esfuerzos de competitividad.

Los mayores problemas surgen de la debilidad de las finanzas públicas de estos países, que ha determinado que las disponibilidades de caja jueguen un papel decisivo en los resultados fiscales, dejando muy poco espacio para una política fiscal con objetivos macroeconómicos predeterminados. Las recomendaciones que surgen para aminorar los efectos de los choques de precios de productos básicos apuntan a realizar ajustes en las finanzas públicas para aplicar políticas fiscales independientes de las disponibilidades de caja de corto plazo; consolidar y profundizar los mercados financieros locales; y permitir que el mercado cambiario absorba parte de la inestabilidad de ingresos en moneda extranjera derivada de la volatilidad de los productos de exportación.

Medio ambiente y desarrollo sostenible

Por último, el PAC analizó y propuso medidas para potenciar el desarrollo económico sostenible de los países andinos poniendo énfasis en la regulación ambiental. El hecho de contar con una abundancia relativa de recursos naturales ha dejado de ser una ventaja comparativa para los países. Sin embargo, si su aprovechamiento sigue normas de control que aseguren su permanencia en el tiempo, dichas ventajas podrían tornarse en competitivas y así ser útiles para colaborar en la búsqueda del desarrollo sostenible.

Para ello, es preciso contar con instrumentos que permitan el control de la contaminación y el uso eficiente de los recursos, evitando la depredación. Los crecientes problemas ambientales han llevado a muchos países a aplicar diversas estrategias con el fin de reducir las externalidades negativas de la contaminación. Dentro de los enfoques de política ambiental destacan los llamados instrumentos económicos, cuyo principal objetivo es maximizar el beneficio de las empresas al aminorar los costos de la ac-

tividad ambiental y alcanzar estándares ambientales como los límites máximos permisibles.

La gama de instrumentos económicos que pueden aplicarse para proteger el medio ambiente y generar un uso racional y sostenible de los recursos es am-

plia. Los más comunes incluyen la regulación de derechos de propiedad sobre los activos ambientales; la creación de un “mercado ambiental” que permita las transacciones de permisos y licencias; la implementación de instrumentos fiscales como impuestos y subsidios; y la aplicación de un sistema de cuotas.

Este libro se terminó
de imprimir en noviembre de 2003
en Lima - Perú
La presente edición consta
de 2,000 ejemplares