

Temas críticos para América Latina



Corporación Andina de Fomento

L. Enrique García

Presidente Ejecutivo

Xavier Arcos
Pablo Cardinale
Luis Miguel Castilla
Quindi Franco
Ricardo García
Fidel Jaramillo
Luis Carlos Jemio
Osmel Manzano
Pedro Rojas
Germán Ríos
Maria Teresa Szauer
Emilio Uquillas
Nelson Villoria
Marco Zambrano

Temas Críticos para América Latina

Luis Enrique García
Presidente Ejecutivo de la CAF

Juan Andrade
Corrector de textos

Querrraya
Diseño

Impresora Flores
Impresión

Quito-Ecuador
2002

INDICE

INTRODUCCIÓN

Desafíos de América Latina en el nuevo escenario internacional	7
I. Introducción	8
II. El nuevo panorama económico mundial	9
III. Impacto sobre la región	10
IV. Perspectivas de corto plazo	12
V. Los problemas estructurales	13
VI. Hacia una nueva agenda	18
VII. Rol de la Corporación Andina de Fomento	20
VIII. Conclusión	25

CAPÍTULO I

Retomar el crecimiento sostenible y equitativo	27
I. Introducción	28
II. Reforma y crisis en los 90	31
III. Choques externos y especialización en recursos naturales	40
IV. Competitividad como base del crecimiento	43
V. Conclusiones	53
VI. Bibliografía	54

CAPÍTULO II

Vulnerabilidad externa y volatilidad económica	57
I. Introducción	58
II. Vulnerabilidad externa: sus causas	59
III. De la vulnerabilidad externa a la volatilidad económica: los mecanismos de transmisión	65
IV. Una región vulnerable, ¿existen soluciones?	72
V. La tarea de evitar la transmisión	75
VI. Conclusiones	79
VII. Bibliografía	79

CAPÍTULO III

Ahorro interno y mercados de capitales	87
I. Introducción	88
II. Ahorro interno	89
III. Desarrollo de los mercados de valores	100
IV. Bibliografía	119

CAPÍTULO IV

Competitividad en la región andina	123
I. Introducción	124
II. Los fundamentos microeconómicos de la prosperidad	125
III. Competitividad microeconómica y nivel del PIB per cápita	128
IV. El desarrollo relativo de las empresas y el ambiente microeconómico de los negocios	130
V. Competitividad en los países de la Comunidad Andina	136
VI. Conclusiones	142
VII. Bibliografía	143
VIII. Anexos	144

CAPÍTULO V

La brecha digital y la revolución biotecnológica	147
I. Introducción	148
II. Importancia de la innovación tecnológica para América Latina	149
III. La brecha digital	154
IV. La brecha genética: el caso de las biotecnologías en la producción de alimentos	162
V. El desafío tecnológico para América Latina	180
VI. Bibliografía	182

CAPÍTULO VI

Instituciones y gobernabilidad	187
I. Introducción	188
II. Marco conceptual	189
III. Calidad de las instituciones y gobernabilidad en América Latina	193

IV. Reformas institucionales en el área económica: experiencia de América Latina	198
V. Mejores prácticas internacionales en el campo económico	202
VI. Bibliografía	206

CAPÍTULO VII

Pobreza y desigualdad, tendencias recientes en América Latina	209
I. Introducción	210
II. Pobreza y desigualdad. Tendencias recientes en América Latina	210
III. Principales causas de la pobreza y la desigualdad en la región	214
IV. Relación entre capital humano, pobreza, desigualdad y crecimiento económico	216
V. ¿Cómo reducir la pobreza y la desigualdad? La agenda para combatir la pobreza y la desigualdad en el siglo XXI	216
VI. Consideraciones finales	221
VII. Bibliografía	224

CAPÍTULO VIII

Violencia, narcotráfico y corrupción: retos y soluciones compartidas	227
I. Introducción	228
II. Violencia	228
III. Corrupción	235
IV. Narcotráfico	240
V. Conclusiones generales	243
VI. Bibliografía	244

CAPÍTULO IX

Los retos del desarrollo sostenible	247
I. Introducción	248
II. Los recursos naturales y el medio ambiente en América Latina: situación, uso y deterioro	251
III. Lo ambiental desde la perspectiva de lo social	265
IV. Retos y oportunidades del desarrollo sostenible en la región. Política y gestión	269
V. Bibliografía	277

Desafíos de América Latina en el nuevo escenario internacional¹

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo
Corporación Andina Fomento

- I. Introducción
- II. El nuevo panorama económico mundial
- III. Impacto sobre la región
- IV. Perspectivas de corto plazo
- V. Los problemas estructurales
- VI. Hacia una nueva agenda
- VII. Rol de la Corporación Andina de Fomento
- VIII. Conclusión

¹ Este artículo está basado en una conferencia dictada en el Instituto Ítalo Latinoamericano (IILA), en Roma, en noviembre de 2001.

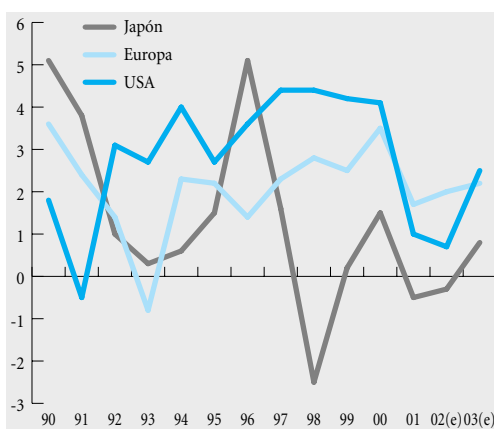
I. Introducción

Desde fines de la década de los 80, y particularmente en los años 90, los países de América Latina asumieron un profundo proceso de reformas en el que la estabilidad macroeconómica resultó ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar el crecimiento sostenible y la equidad social. En relación con el modelo económico que imperaba anteriormente, surgieron nuevas ideas acerca del desempeño del mercado y roles diferentes en los ámbitos público y privado, aunados a avances a nivel institucional, al fortalecimiento del sistema democrático y al surgimiento de un nuevo concepto integracionista, los cuales fueron comunes a todos los países de la región. Cabe destacar que uno de los aspectos principales en el contexto internacional de la temática es que la globalización, con sus virtudes y defectos, es un fenómeno irreversible.

De hecho, en la región se han efectuado importantes reformas de apertura de mercado, caracterizadas por una remoción substancial de la protección estatal, tarifaria y la liberalización de los mercados financieros. El proceso de reformas del Estado ha apuntalado, en la mayoría de los casos, diversas instancias de participación de la iniciativa privada en empresas y activos públicos. En general, se puede afirmar que las reformas han fortalecido las instituciones y, si se revisan las cifras de lo que sucedió desde finales de los años 80 hasta 1998, no hay duda de que los resultados de las reformas estimularon un crecimiento importante de las economías y se orientaron a mejorar las condiciones de vida de la región y la inserción de la misma en el contexto de la globalización. En esta misma línea estuvieron los procesos regionales de integración –concebidos como el mecanismo que permite fortalecer la capacidad de negociar frente al mundo industrializado y facilitar una inserción más equitativa y competitiva en la economía mundial–, los cuales mostraron avances importantes.

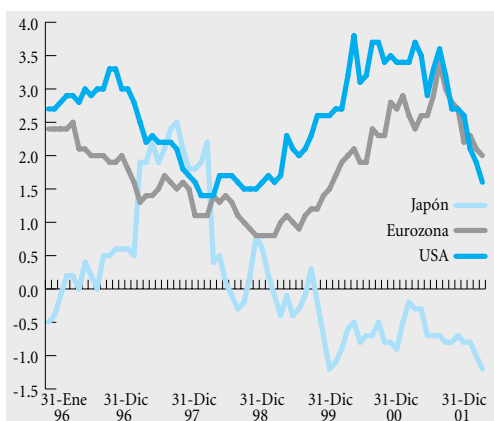
Sin embargo, aún persisten algunos problemas centrales y, entre éstos, los principales son la vulnerabilidad de la región ante los choques externos, la dependencia de exportaciones basadas en materias primas, el difícil acceso a los mercados internacionales de capital, el desempleo y los altos niveles de pobreza. En los últimos años, y muy particularmente después del 11 de septiembre de 2001, ha aflorado una serie

Gráfico 1
Recesión sincronizada a nivel mundial
(variación real del PIB)



Fuente: Bloomberg, FMI, estimaciones CAF.

Gráfico 2
Inflación anual
(en porcentajes)



Fuente: Bloomberg.

de temas que cambian la perspectiva de la región, pues uno tras otro los países han tenido que enfrentar dificultades en su entorno económico que se traducen, necesariamente, en problemas en el ámbito social y del empleo. Si dichas dificultades no se resuelven de una manera favorable, puede haber serias implicaciones en materia de estabilidad política de la región.

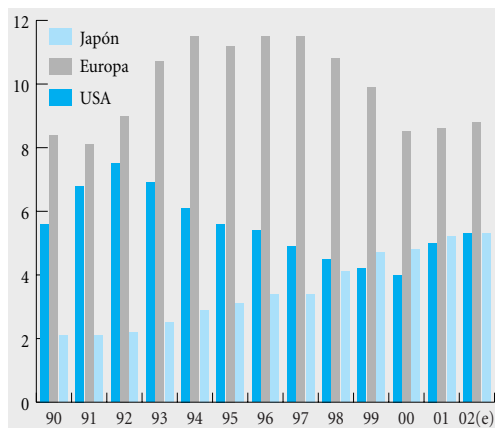
Surge, entonces, un cuestionamiento sobre todo este proceso de reformas, el cual no sólo se ha basado en un concepto bastante homogéneo sino que ha tenido todo el respaldo de las principales organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el BID. Se cuestiona, obviamente, la pronunciada volatilidad económica de los países latinoamericanos. En este ámbito, el caso de Argentina es bastante ilustrativo: un país que cada cierto número de años alcanza crecimiento y prosperidad muy grandes para luego enfrentar caídas serias, como las que se aprecian en este momento.

El presente trabajo pretende responder ese cuestionamiento y expone lo que debería ser una agenda prioritaria para América Latina en el futuro, así como el rol que deben desempeñar los bancos multilaterales de desarrollo y, más particularmente, los bancos que provienen de la región propiamente dicha como es el caso de la Corporación Andina de Fomento. En una primera parte se examinan las características del panorama económico mundial, posteriormente se analiza el impacto en la región de esta nueva realidad internacional y, en la tercera parte, se exponen las perspectivas económicas de corto plazo, para luego presentar el rol de la CAF y algunas conclusiones.

II. El nuevo panorama económico mundial

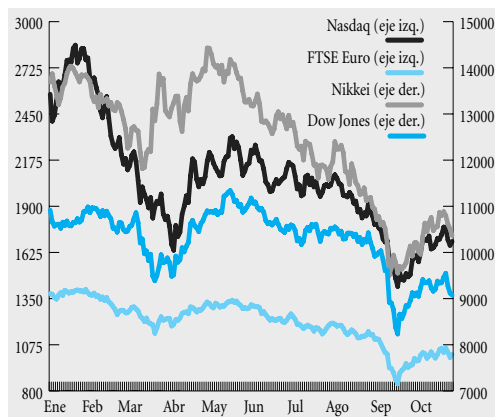
Por primera vez en muchos años el mundo enfrenta una recesión sincronizada en sus principales economías: Estados Unidos, Europa y Japón. Antes de los acontecimientos del 11 de septiembre, Estados Unidos ya había entrado en recesión, los países europeos venían enfrentando una desaceleración en la actividad económica y Japón atravesaba ya por una prolongada caída del producto real (Gráfico 1). Existen otros dos elementos: se observa que la inflación se mantiene baja (Gráfico 2), lo cual en el caso de Japón es evidente consecuencia de la recesión, en tanto que el

Gráfico 3
Desempleo
(en porcentajes)



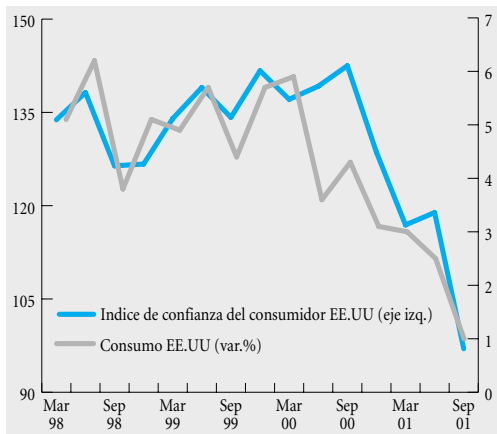
Fuente: Bloomberg, FMI, estimaciones CAF.

Gráfico 4
Principales índices bursátiles mundiales, 2001



Fuente: Bloomberg.

Gráfico 5
Indicadores de consumo en EE.UU.



Fuente: Bloomberg.

Gráfico 6
Principales tasas de interés
(en porcentajes)



Fuente: Bloomberg.

pronostican un tiempo mayor. En todo caso, lo principal es que la región latinoamericana sufre el efecto de esta situación en forma dramática.

III. Impacto sobre la región

Para evaluar el impacto del escenario descrito sobre los países de la región, se puede recurrir a la relación comercial existente entre dichas naciones y los Estados Unidos, así como a

desempleo va en aumento y su comportamiento es preocupante en todas las regiones del mundo (Gráfico 3).

Lo más grave en el último año –y que aún continúa– son la volatilidad y caída pronunciada de los principales mercados internacionales de capital, como se observa en el caso de los índices Dow Jones, Nasdaq, FTSE de Europa, Nikkei (Gráfico 4). Aunque especialmente en septiembre se llegó a niveles muy bajos, esta difícil situación mostró cierta recuperación, pero con una incertidumbre muy grande que debilitó la confianza de los consumidores² (Gráfico 5). Todo esto motivó –y se esperan resultados positivos– una rápida reacción en la política económica de los Estados Unidos, la principal economía del mundo, a través de dos instrumentos claves para reactivar la economía, y que tienen implicaciones a nivel mundial. En el ámbito monetario, hasta octubre de 2001, se habían efectuado en los últimos 11 meses 9 reducciones en la tasa de interés de referencia (Gráfico 6), al punto que hoy la economía estadounidense, y mundial, observa las tasas más bajas de los últimos 45 años. Al mismo tiempo, este esquema monetario se apoya en una política fiscal expansiva que revierte la orientación de los últimos 4 ó 5 años, período de superávit fiscal, como lo muestra el Gráfico 7.

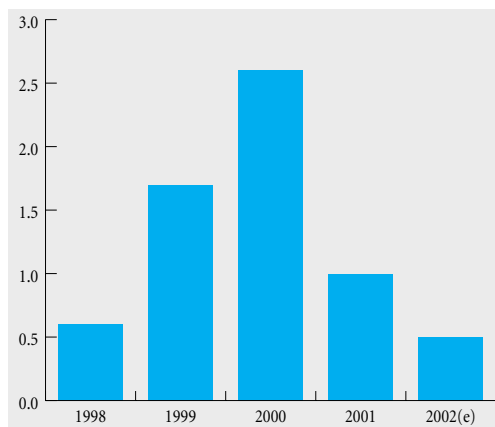
Ante este escenario, surge la pregunta sobre la reversión de las tendencias. Estimaciones optimistas señalan que la recuperación de las economías del mundo se iniciaría hacia el segundo semestre de 2002, en tanto que otras

2 Se utilizan estadísticas de los Estados Unidos porque la economía se mantuvo en niveles razonables de actividad mientras los consumidores tenían expectativas favorables sobre el desempeño económico.

las perspectivas sobre los flujos externos de capitales. La elevada dependencia de las exportaciones de América Latina hacia los EEUU, que alcanza alrededor de un 50% como se aprecia en el *Gráfico 8*, explica que una reducción de las importaciones de dicho país hacia la región producirá una caída dramática en sus niveles de demanda agregada. Es obvio que esta situación, combinada con la crítica evolución en los precios de los principales productos de exportación (zinc, café, cobre, petróleo, níquel, soya), profundiza el deterioro de los términos de intercambio de Latinoamérica (*Gráfico 9*). En este ámbito se debe mencionar que si bien la fuerte caída en los precios del petróleo tiene efectos positivos a nivel de la economía mundial, en algunos países de la región, particularmente Ecuador y Venezuela, tiene un efecto contrario, pues sus sectores externo y fiscal dependen en alto grado de los ingresos generados por exportaciones de este producto.

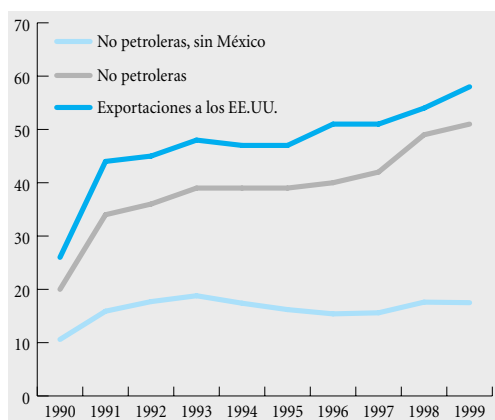
Como se mencionó, los flujos de recursos externos hacia América Latina y los países de la Comunidad Andina –bajo la forma de inversión extranjera directa, préstamos, donaciones y flujos de capital de corto plazo– tienen un impacto decisivo sobre el crecimiento económico, pues América Latina tiene una capacidad de ahorro inferior a sus necesidades de inversión. En este sentido, en el 2001, la relación ahorro interno/PIB de la región representó un 18%; es decir, por cada dólar que se produce, 18 centavos son ahorrados por las familias, los gobiernos y las empresas. Para poder alcanzar una tasa de crecimiento razonable, entendiéndose por ésta una que supere el 4% anual, la inversión que requieren efectuar los países representa el 22% del PIB. En otras palabras, los países deberán invertir 22 centavos de cada dólar producido para poder sostener dicha tasa de crecimiento en la producción. Considerando que el ahorro interno disponible alcanza solamente 18 centavos, de los cuales, entre otros conceptos, se deben realizar pagos por amortización de la deuda, es impostergable que el flujo de recursos externos sea permanente. En el *Gráfico 10* se aprecia que en el período comprendido entre 1990 y 1997, el monto promedio de los flujos netos de recursos hacia América Latina se situó sobre los 56.000 millones

Gráfico 7
Superávit fiscal EE.UU.
(como % del PIB)



Fuente: FMI, estimaciones CAF.

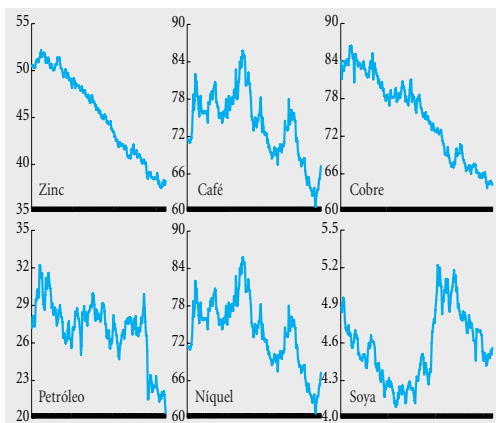
Gráfico 8
Dependencia de las exportaciones latinoamericanas con respecto al mercado de EE.UU.
(exportaciones de AL hacia EE.UU., como % del total)



Fuente: CEPAL.

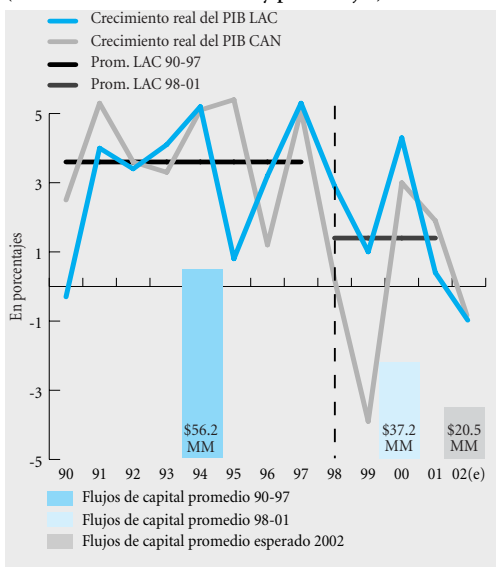
de dólares anuales, valor que permitió alcanzar una tasa de crecimiento promedio real del PIB de 3,3%. Entre 1998 y 2001, el flujo de recursos externos se redujo a 37.200 millones de dólares y el crecimiento promedio del PIB real anual en esos años alcanzó apenas el 1,6%. La situación se vuelve aún más crítica para el año 2002, cuando se espera que los flujos externos se sitúen en un monto cercano a los 20.000 millones de dólares. Se aprecia entonces cómo el crecimiento está muy vinculado al flujo de recursos externos.

Gráfico 9
Evolución de los bienes básicos
(enero 2001 - octubre 2001)



Fuente: Bloomberg.

Gráfico 10
Flujos de capital promedio y crecimiento en América Latina
(en miles de millones de US\$ y porcentajes)



Fuente: FMI, estimaciones CAF.

Se aprecia entonces cómo el crecimiento está muy vinculado al flujo de recursos externos.

Al tiempo que la disponibilidad de recursos se reduce, la percepción del riesgo de la región aumenta. En el Gráfico 11 se aprecia cómo en diversos países (Argentina, Ecuador, Brasil, Venezuela) la prima de riesgo-país aumenta. Concretamente, el promedio de lo que se denomina el *spread* de un bono emitido por uno de los países emergentes con relación a un bono emitido por el Tesoro de los Estados Unidos es de mil puntos básicos, es decir, 10 puntos porcentuales. Esto significa que si el rendimiento de dicho bono del Tesoro a 10 años está hoy a 4,5% anual en promedio, el país emergente emisor del bono deberá reconocer un rendimiento de 14,5% anual. Aun cuando la cifra mencionada es un promedio, el *spread* de los bonos de Argentina, por ejemplo, ha superado los 6000 puntos básicos; en otras palabras, el bono argentino debía reconocer un rendimiento superior a 60 puntos porcentuales más que el bono del Tesoro, es decir, un rendimiento total de aproximadamente 65% anual. Estos resultados, obviamente, causan dificultades bastante serias.

Lamentablemente esta situación adversa se presenta en un mal momento para la región, pues como se aprecia en el siguiente Gráfico 12, aún antes de los eventos recientes los países de América Latina habían comenzado a tener un deterioro en su crecimiento, particularmente desde el año 1998.

IV. Perspectivas de corto plazo

Dentro de la conformación de lo que podrían ser expectativas de corto plazo, hay

que destacar que los requerimientos de financiamiento de Latinoamérica para 2002, según estimaciones de la CAF, ascienden a aproximadamente 130 mil millones de dólares (Gráfico 13). Visto que la disponibilidad de recursos disminuiría con el debilitamiento en la balanza comercial por problemas de precios y de demanda externa, resulta obvio que los requerimientos de financiamiento sean mayores.

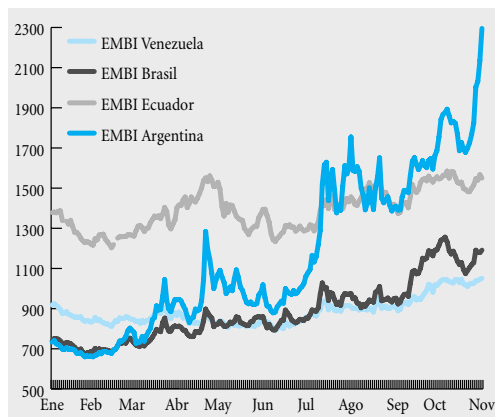
Para el 2002 la región también sufrirá un deterioro en sus cuentas fiscales. Un ejemplo interesante es el de Venezuela, que, por un lado, podría tener un deterioro en sus cuentas externas por la caída del precio del petróleo y, por otro, experimentaría un deterioro en las cuentas fiscales, pues los ingresos del sector público dependen esencialmente de las ventas o *royalties* de los recursos naturales.

En este sentido, la estimación de las necesidades brutas de financiamiento de las cuentas fiscales de los países andinos para 2002 superan los 23.000 millones de dólares (Gráfico 14). Considerando el caso de Venezuela, se aprecia que no requiere recursos para financiar su balanza de pagos, en tanto que por el lado fiscal requiere más de 10.000 millones de dólares. Todo indica que el corto plazo está ligado a la capacidad de reactivación de la economía mundial y a la importancia que reviste para los países el acceso al complemento de recursos externos, aspecto fundamental para cerrar las brechas de financiamiento.

V. Los problemas estructurales

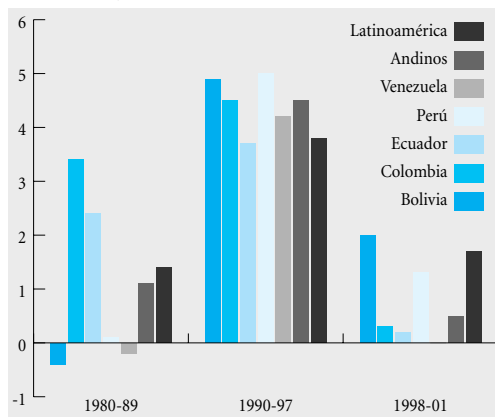
Al analizar la situación de la región en los últimos tiempos y evaluar su comportamiento de corto plazo, es natural cuestionarse sobre las raíces de los resultados recientes y las principales razones por las cuales existe esa “montaña rusa” permanente de subidas y bajadas en las principales variables macroeconómicas. En primer lugar, América Latina –y particularmente América del Sur– continúa siendo muy vulnerable a los choques externos, con especial impacto en el área comercial. Como se aprecia en el Gráfico 15, Suramérica sigue, en esencia,

Gráfico 11
Prima de riesgo país en algunos países de América Latina, 2001



Fuente: Bloomberg.

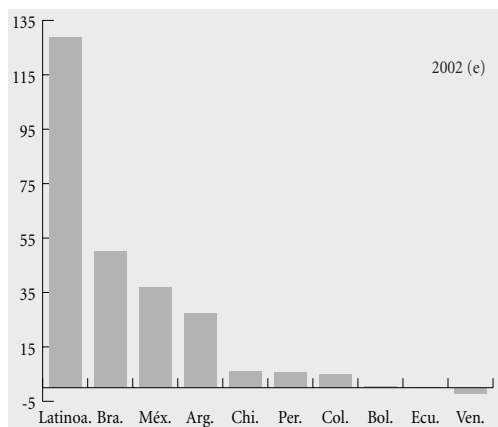
Gráfico 12
Tasa de crecimiento promedio anual del PIB (en porcentajes)



Fuente: FMI (2001).

Gráfico 13
Requerimientos brutos de financiamiento externo, 2002

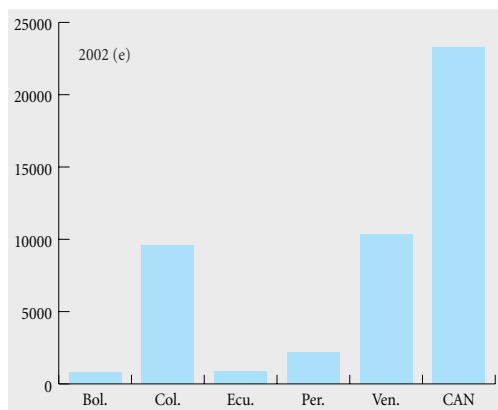
(estimaciones, miles de millones de US\$)



Fuente: Institute for International Finances.

Gráfico 14
Necesidades brutas de financiamiento fiscal, 2002. Déficit fiscal + amortizaciones

(estimaciones, miles de millones de US\$)



Fuente: CEPAL.

mediatamente después que dicha economía se recupere, México también se recuperará. Lamentablemente, este vínculo no está claro en el caso del resto de los países latinoamericanos.

Otro tema que merece mucha atención es el de la competitividad, concebida como el conjunto de políticas, procesos, instituciones y actitudes que definen el ritmo de cambio en la productividad y que significa el ritmo de crecimiento del producto por habitante. Este no sólo es un concepto de carácter macroeconómico, sino también microeconómico. Los factores que explican la competitividad son varios: el ambiente macroeconómico, la calidad de las políticas, la infraestructura física (carreteras, puertos, telecomunicaciones), la infraestructura administrativa (funcionamiento de las instituciones, transparencia en la toma de decisiones,

dependiendo de la exportación de recursos naturales igual que a principios de la década de los cincuenta. Entre 1985 y 1998 se redujo ligeramente la participación de este tipo de productos (soya, petróleo, cobre, etc.) en las exportaciones totales, pero hacia 1998 sigue siendo superior al 40% del total. Si se agrega a esta cifra la exportación de manufacturas genéricas (acero y ciertos petroquímicos), se observa que en realidad es el grueso de las exportaciones (cerca del 70%). Pero las tecnológicas, las que le dan valor agregado, las que son de conocimiento, si bien han aumentado, lo han hecho de manera relativamente reducida.

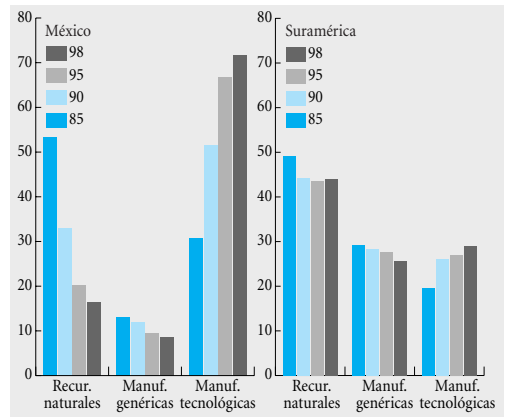
Un ejemplo que muestra un desempeño completamente diferente es el de México, país que ha experimentado un cambio dramático en su estructura de exportaciones, en gran medida como consecuencia de su vinculación con el NAFTA que le posibilita un vínculo con los mercados de los Estados Unidos y Canadá. Contrariamente al resto de Suramérica, México ha disminuido la dependencia de las exportaciones de recursos naturales y manufacturas genéricas, que hoy no superan el 25% en este país, al tiempo de aumentar las exportaciones de manufacturas tecnológicas que generan valor agregado por la especialización que requiere su producción. El beneficio inmediato de todo esto es la creación de un claro vínculo entre la economía mexicana y la de Estados Unidos, que indica que si bien en el ciclo actual ha experimentado una baja en la producción, inme-

permanencia en las reglas de juego), la capacidad de innovación, la fortaleza de las instituciones de ciencia y de tecnología, la apertura y presencia de las universidades en el quehacer gubernamental y productivo, las políticas existentes para atraer inversión extranjera y adquirir nueva tecnología. Estos son los elementos principales y en el *Gráfico 16* se observa lo que constituye una mala noticia para América Latina: el último índice de competitividad a nivel mundial, que anualmente es calculado por la Universidad de Harvard y el Foro Económico Mundial, muestra que de un total de 75 países, la posición promedio de las naciones de América Latina es la número 56 y que en los últimos 15 puestos están 8 países de la región. Hay sólo dos naciones latinoamericanas en la mitad superior del grupo de países (Chile, 27 y Costa Rica, 35), mientras que todas las demás están en posiciones bastante rezagadas.

Es muy importante recordar que si se desea alcanzar un nivel de desarrollo y crecimiento sostenidos, la estabilidad macroeconómica es condición necesaria, pero no suficiente. El crecimiento proviene de la creación de riqueza y la riqueza la crean las empresas y los gobiernos: las decisiones fundamentales para alcanzar un crecimiento económico sostenido no están a nivel macro sino microeconómico, y a pesar de ser éste un tema crucial, la región lamentablemente no ha enfatizado mucho en él. Los aspectos macro (fiscales, monetarios, etc.), que ciertamente son claves, han mantenido un rol protagónico en la estrategia de desarrollo de la región, en desmedro de un examen detallado de los factores microeconómicos reales que generan los desbalances permanentes.

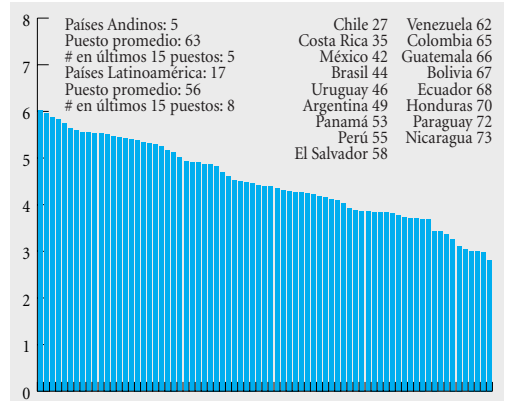
El tema de la inequidad también es crucial para entender la actual realidad de volatilidad económica. De acuerdo con la información que proporciona el *Gráfico 17*, en términos de distribución de la riqueza, América Latina es la que peores resultados muestra. En efecto, el 5% más rico de la población de la región controla el 26% de las riquezas. Al comparar este dato con las demás regiones en desarrollo, se aprecia que en éstas existe una distribución mucho más aceptable. Por su parte, en los países desarrollados el mismo 5% de la población controla el 13% del producto. Esta situación mantiene un vínculo natural con el nivel de

Gráfico 15
Estructura de las exportaciones
(en porcentajes)



Fuente: CEPAL.

Gráfico 16
Índice de competitividad para el crecimiento
2001
(en un total de 75 países)



Fuente: Global Competitiveness Report 2001-2002, Foro Económico Mundial

pobreza de la población (*Gráfico 18*), aspecto en que si bien América Latina ha mejorado notablemente en los últimos años, no se puede afirmar que la situación sea satisfactoria pues un tercio de los latinoamericanos vive con menos de 2 dólares al día. Esto es, obviamente, insostenible.

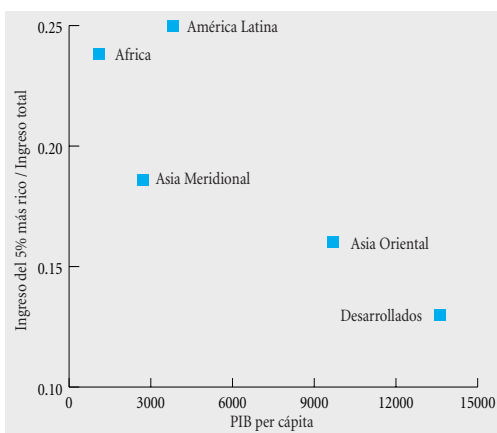
Un aspecto extremadamente sensible, que amerita un cuidadoso análisis, es la ampliación de la brecha que separa a los países industrializados de los países en desarrollo de América Latina. El *Gráfico 19* muestra el producto per cápita por habitante convertido en US\$ corrientes usando tasas de paridad del poder adquisitivo. Bajo este criterio, en 1980, América Latina tenía un producto de 6.630 dólares per cápita, mientras que estimaciones para 2001 ubican esta cifra en un nivel incluso inferior (US\$ 6.374), lo que significa que prácticamente nada ha cambiado. Por su parte, los países de Asia

del Este y Pacífico, que mostraban un producto per cápita de US\$ 1.160 en 1980, ahora tienen uno de US\$ 3.439. Lo más dramático es la ampliación de la brecha entre los países de la OECD y los de América Latina: mientras hacia 1980 aquella fue de US\$ 5.372, para 2001 alcanzaría los US\$ 22.961.

Como se dijo, la situación descrita es insostenible. Si se estima el número de años que le tomaría a América Latina alcanzar el nivel de producto per cápita de los países de la OECD se obtiene que, en el mejor de los escenarios —es decir, tomando la tasa de crecimiento promedio anual de los países de Asia del Este y asumiendo un crecimiento poblacional de 1,67% anual—, pasarían aproximadamente unos 24 años. Suponiendo una tasa de crecimiento igual a la observada en América Latina durante la primera mitad de los 90, nos tomaría 59 años, y si el crecimiento fuera similar al promedio de la década de los 90, sería de 108 años. Sin duda, muchos de los actores actuales no estaremos presentes para ello, pero si las condiciones no se adecúan, será difícil, en un mundo de paz, llegar a ese momento (*Gráfico 20*).

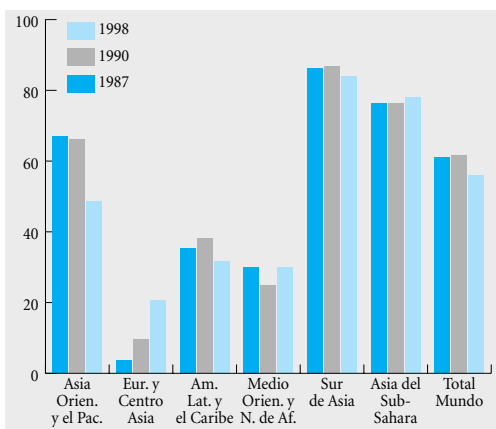
Otro tema preocupante dentro de las principales razones que explican la actual situación de los países de la región latinoamericana, es el de las asimetrías a nivel internacional, las cuales están presentes en dos ámbitos: el comercial y el financiero. La asimetría en el comercio se manifiesta en el hecho de que mientras América Latina ha tenido —especial-

Gráfico 17
Ingreso que percibe el 5% más rico



Fuente: INDES, BID.

Gráfico 18
Porcentaje de personas que viven con menos de US\$2 por día en países en desarrollo



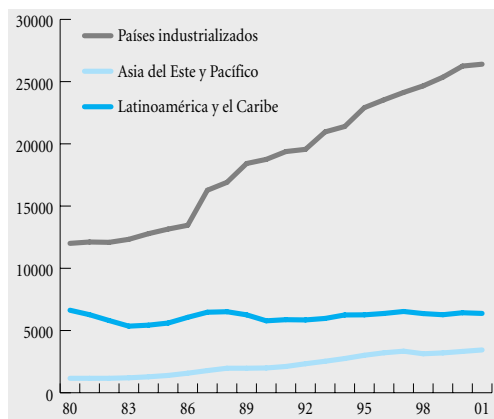
Fuente: Banco Mundial, 1999.

mente en los últimos quince años— una política de gran apertura en materia de reducción de aranceles o de tratamiento a la inversión extranjera, entre otros puntos, lamentablemente no se ha evidenciado reciprocidad a nivel internacional sino todo lo contrario, y la región enfrenta una serie de disposiciones para-arancelarias que perjudican diversos productos, como es el caso del acero, textiles, banana, etc. En este sentido, existe preocupación en lo que atañe a productos en los que precisamente la región tiene ventajas comparativas, como por ejemplo agricultura y textiles, donde hay una serie de disposiciones para-arancelarias que les ponen obstáculos de entrada a los mercados internacionales.

Con relación a la asimetría en el financiamiento, se debe recordar que cada 10 años hay una reunión mundial donde se establecen metas de desarrollo y se realizan diversos compromisos que, lamentablemente, no se cumplen. En los años 60 se estableció una meta consistente en destinar el 1% del producto interno bruto de los países de la OECD a los países en desarrollo, en forma de lo que se llama ayuda o préstamo concesional. Salvo un par de países de Europa, cuyo monto de recursos asignados a los países en desarrollo supera el 0,5% de su producto, los demás no alcanzan esta cifra. Estados Unidos, por ejemplo, destina menos de una quinta parte de lo propuesto al cumplimiento de esta meta.

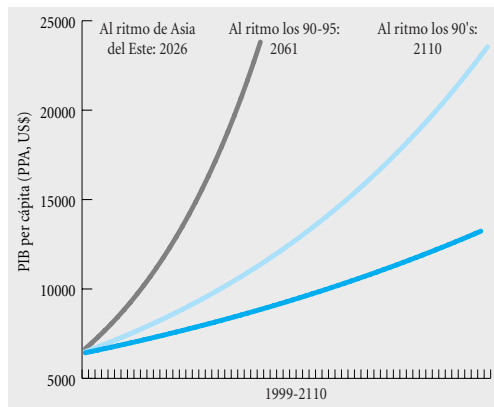
Otro caso de asimetría se puede ilustrar utilizando como ejemplo lo sucedido con la producción de coca en ciertos países andinos. En los últimos cuatro años Bolivia prácticamente ha eliminado los cultivos excedentarios de coca: de las 46.000 hectáreas que tenía, hoy son menos de mil. El costo que esta decisión tiene para la economía boliviana es el equivalente a un choque externo que representa el 8% del PIB; como compensación, Bolivia no ha recibido recursos por más del 2% del PIB. Como lo ilustraba el ex-Presidente del país, Jorge Quiroga, mientras el circuito de la coca-cocaína es el mercado globalizado perfecto, donde no existen barreras arancelarias, no se pagan impuestos, donde hay mecanismos de comercialización, cuando se hace lo que ha hecho Bolivia, o lo que están haciendo Perú y Colombia, los productos sustitutos entran en el circuito de la legalidad, donde hay que pagar impuestos, observar requisitos sanitarios y, sobre todo, enfrentar toda clase de restricciones comerciales. Simetría es, entonces, un tema fundamental.

Gráfico 19
Producto interno bruto per cápita
 (PIB per cápita, paridad de poder adquisitivo US\$)



Fuente: Banco Mundial, 1999.

Gráfico 20
Para llegar al nivel actual de los países OCDE, si crecemos...
 (con un crecimiento poblacional de 1,67% anual)



Fuente: Banco Mundial 1999 y cálculos propios.

Naturalmente, la situación descrita obliga a plantearse una reflexión sobre las acciones a realizar para superarla. Sin ser peyorativos, con los esfuerzos realizados en la región, se debe ir hacia una nueva agenda, hacia una estrategia que enfatice en los temas de competitividad, en lograr una inserción más equitativa en el proceso de globalización y un balance más apropiado entre los objetivos de estabilidad, crecimiento y equidad social.

VI. Hacia una nueva agenda

Al analizar los problemas más destacados de América Latina y los desafíos que se plantean, las acciones prioritarias que se deberían adoptar se basan en un cambio de enfoque que enfatice en los aspectos microeconómicos en un marco de estabilidad macroeconómica, que permita alcanzar un crecimiento sostenido, mejorando las condiciones de vida de la población y reduciendo las disparidades existentes. Para lograr lo anterior se debe poner especial atención en los siguientes aspectos:

1. Profundizar las reformas de carácter microeconómico y el aumento de la competitividad

El modelo de ventajas comparativas recomienda producir bienes relacionados con los recursos naturales intensivos en mano de obra, en tanto que el de ventajas competitivas recomienda incursionar en actividades que generen valor agregado basadas en el uso de tecnología, conocimiento y especialización. En este aspecto cabe citar el caso italiano, en el cual una de las prioridades es la pequeña y mediana empresa, a las que se les facilita y promueve su participación en nichos de competitividad para poder, no solamente crear empleo, sino también lograr eficiencia para la exportación. El caso de Italia, junto con el de España, es uno de los ejemplos más importantes. Es necesario desarrollar las capacidades domésticas de investigación y desarrollo tecnológico. Algunas de las medidas que deben ser implementadas son el incremento del acceso a la educación terciaria, el aumento de los recursos públicos para las actividades de investigación y desarrollo y la promoción de la vinculación entre los sectores académico, público y privado. Adicionalmente, las economías de la región deben trabajar en esquemas de promoción de exportaciones y su diversificación. Para este fin es necesaria una tasa de cambio competitiva y creíble.

En este ámbito, los aspectos microeconómicos son fundamentales para encaminar a la región en la ruta del crecimiento y el desarrollo sustentable, y los países de América Latina deben buscar cambios que generen mayor eficiencia y productividad. En este campo se recomienda reducir la regulación burocrática e innecesaria, eliminar y/o regular nichos monopolísticos, reducir cuellos de botella en infraestructura, modernizar las aduanas, reducir la regulación excesiva en el área de transporte, desregular el mercado laboral y la excesiva tramitología para empezar nuevos negocios. La transparencia y ética en la conducción de los negocios son un elemento fundamental a estimularse.

2. Fortalecer los mecanismos de financiamiento del desarrollo

Un aspecto importante y urgente es el fortalecimiento de los mercados de capital y, en este contexto, la reforma a los sistemas de pensiones, para lograr niveles de ahorro interno que se constituyan en fuente de financiamiento del desarrollo. Mientras que en la segunda mitad de la década de los 90 los países asiáticos han tenido una tasa de ahorro interno superior al

30% del PIB, los latinoamericanos no superan el 20% desde 1979, cifra que aun estaría sobrestimada pues incluye países que tienen un ahorro más alto, como es el caso de Chile. Excluyendo dicho país, se observa que la mayor parte de las naciones no logra ahorrar más de 18% del PIB, cifra insuficiente si se compara con la tasa de inversión necesaria (22%) para alcanzar una tasa de crecimiento económico razonable. Lo anterior implica acelerar reformas de los sistemas de seguridad social y de los sistemas financieros, promoviendo genuinos mercados de capital.

En este ámbito se debe preservar el marco institucional y de políticas que permita el fortalecimiento de los sistemas financieros y de los mercados de capital, a fin de lograr que la intermediación de ahorro hacia la inversión productiva se realice sin restricciones.

Como complemento al ahorro interno están los esquemas de financiamiento internacional que, en gran medida, dependen de cuatro factores: recursos bilaterales de gobiernos, organismos multilaterales, mercados financieros y de capital privado e inversión extranjera directa. El acceso a dichas fuentes depende en alto grado de la calidad de las políticas económicas vigentes, de la continuidad de las reglas de juego, la percepción sobre el riesgo y de la transparencia e institucionalidad. Sin lugar a dudas, es crítico el papel de los organismos multilaterales de financiamiento, que deben jugar un rol menos paternalista e impositivo y más bien aplicar el concepto de colaboración en agendas propias y que, en tanto muestren coherencia en su concepción y consistencia en su ejecución, sean respetadas y apoyadas al margen de las preferencias ideológicas que pudieran existir.

3. Desarrollar la institucionalidad y el capital social

Los países de la región deben aumentar la credibilidad, transparencia y previsibilidad de las instituciones, reducir la corrupción, respetar los derechos de propiedad, reformar el sistema judicial y promover el uso de Internet para mejorar la gestión pública. También es importante mejorar la gobernabilidad corporativa del sector privado, así como los mecanismos que permitan una mayor coordinación entre gobierno, sector privado, academia y sociedad civil.

Otra acción prioritaria en la agenda de políticas para la región es la incorporación de criterios de equidad, preservación del medio ambiente y fortalecimiento del capital social, es decir, educación, salud, transparencia, confianza y solidaridad, elementos fundamentales en las relaciones humanas. El mejoramiento de la educación debe ser una prioridad y los países de la región deben trabajar en la expansión y cobertura del sistema educativo, incrementar la inversión en educación, aumentar y mejorar la calidad del entrenamiento a los maestros, reformar los programas educativos para adaptarlos a las realidades de la globalización (incluyendo la enseñanza de inglés, computación y habilidades para escribir), aumentar la cantidad y calidad de los materiales de apoyo utilizados en las escuelas, y participar en exámenes internacionales para medir los progresos del sistema educativo.

4. Reenfocar las prioridades de integración regional

La integración no es únicamente un proceso comercial, sino un proceso integral. En este ámbito, el modelo europeo es muy interesante y tanto la Comunidad Andina de Naciones como el Mercosur han hecho intentos importantes de desarrollo de un modelo “a la europea”, a pesar de que el camino por recorrer es aún muy largo. Algunas de las medidas propuestas en este ren-

Gráfico 21

Identidad latinoamericana**ACCIONISTAS DE LA CAF**

ANDINOS: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela.
 OTROS: Argentina, Brasil, Chile, México, Jamaica, Panamá, Trinidad & Tobago, España, Uruguay, Costa Rica, Paraguay, 22 bancos privados de la región.

Fuente: CAF.

plimiento de los compromisos internacionales asumidos en materia de financiamiento del desarrollo, de preservación ambiental y de movimiento libre no sólo de bienes y servicios sino también de capitales y personas. Lo anterior, requiere obviamente, de una actitud más generosa y equitativa de los países más ricos y un rol más neutral y efectivo de los organismos multilaterales.

VII. Rol de la Corporación Andina de Fomento

En esta última parte se destaca la importancia de los organismos financieros multilaterales, definida por su capacidad de constituirse en elementos catalíticos para apoyar a los países y al proceso de cambio, así como para reajustar sus propias agendas y proveer los recursos suplementarios necesarios que permitan a la región latinoamericana alcanzar un crecimiento adecuado y, en lo posible, limitar la volatilidad que se observa en las variables macroeconómi-

glón son: homogeneización de políticas sociales y macroeconómicas, inversión en infraestructura, tecnología e institucionalidad que aseguren transparencia y competencia, reducción de barreras al comercio internacional e integración cultural, entre otras.

En cuanto al ALCA, es importante tener presente que si América Latina continúa con su actual patrón de producción y de exportaciones y su baja competitividad, no logrará beneficios adecuados que se transformen en crecimiento sostenido con equidad social, pues la región seguirá exportando productos volátiles sin valor agregado mientras que los países más avanzados del hemisferio profundizarán el comercio de aquellos productos que precisamente generan la buena calidad del crecimiento.

5. Fortalecer la agenda regional para negociar un tratamiento más simétrico en las relaciones internacionales

En este aspecto, la claridad de objetivos y fortalecimiento de los esquemas de integración, junto a políticas y resultados efectivos en el ámbito económico y político, son un instrumento importante para negociar a nivel bilateral y multilateral la disminución de las prácticas proteccionistas imperantes en los países de la OECD, así como el cum-

cas de los países, evitando que se amplíe aún más la brecha de desarrollo que se representa en los Gráficos 17 al 20.

La CAF tiene ciertas características que se debe destacar. Una es su identidad latinoamericana, pues si bien los países miembros originarios son los andinos, hoy cuenta entre sus socios a todos los suramericanos, más México, Panamá, Costa Rica y Jamaica, lo que le da a la Corporación un contenido regional mucho más amplio (Gráfico 21). Adicionalmente, la institución tiene dos pilares muy particulares: el primero es el desarrollo sostenible y el segundo la integración regional, elementos fundamentales que sirven de asiento a su misión.

A nivel de la integración suramericana cabe mencionar que uno de los proyectos regionales más importantes para el mejoramiento de la competitividad y que constituye un hecho concreto es la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)*, en la que la CAF –junto al BID y a Fonplata– desempeña un rol financiero y administrativo clave. Durante el primer año de gestión de esta iniciativa se organizó y dio inicio a los trabajos tendientes a dotar a Suramérica de sistemas modernos y eficientes de transporte, energía y telecomunicaciones, a través de la ampliación y mejora de carreteras, ferrovías, hidrovías, puertos, aeropuertos, gasoductos y oleoductos, además de las telecomunicaciones; con el propósito de facilitar el intercambio de bienes, personas, ideas e información entre los países de la región y mejorar su inserción competitiva en la economía mundial.

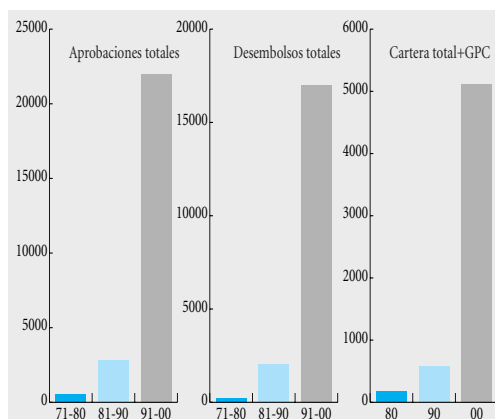
Hasta la fecha, se han identificado doce ejes sistémicos (Gráfico 22), donde se encuentran carreteras, energía, telecomunicaciones, logística, etc. Por ejemplo, la carretera que une a Bolivia con Chile y Perú es parte del sistema de integración energética del

Gráfico 22
Ejes de integración regionales



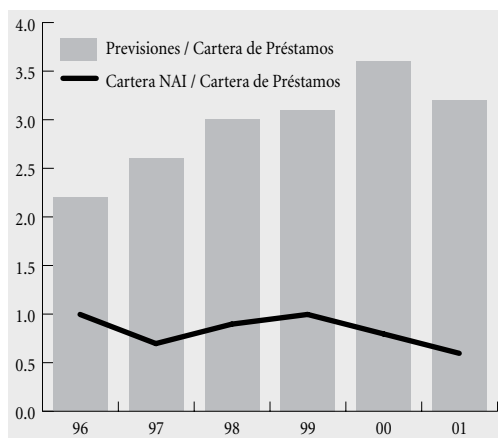
Fuente: www.iirsa.org

Gráfico 23
Resumen de tres décadas
(millones de U\$)



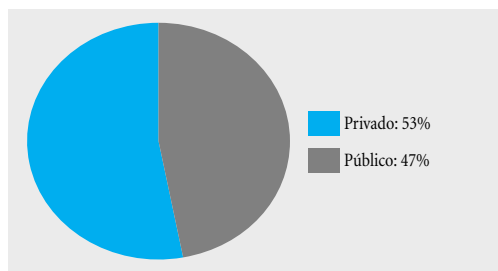
Fuente: CAF, Vicepresidencia de Programas de País.

Gráfico 24
CAF: calidad de activos
 (en porcentajes)

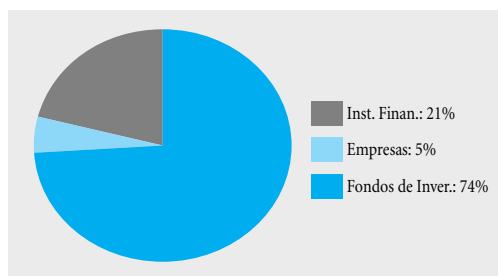


Fuente: CAF, Vicepresidencia de Finanzas.

Gráfico 25
CAF: aprobaciones totales 1995-2000:
US\$ 14,7 mil millones
 (por sector)



CAF: inversión de capital a diciembre 2000:
US\$ 137,3 millones
 (impacto catalítico de US\$ 1.000 millones)



Fuente: CAF, Vicepresidencia de Programas de País.

Cono Sur en el que consta, entre otros, el gas disponible en Bolivia y, eventualmente, en Perú. Otro ejemplo es el proyecto de integración de las cuencas del Plata, del Amazonas y del Orinoco mediante un sistema multimodal que permitirá a la región, no solamente tener un desarrollo en las costas, sino en el centro del continente, con todos los beneficios que esto implica.

Como se observa en el *Gráfico 23*, la CAF ha presentado un crecimiento sostenido muy significativo pues en la década comprendida entre 1991 y 2000 ha prestado casi 22.000 millones de dólares, cifra que si bien es muy importante, no debe dejar de destacar la recuperación de los recursos prestados. La cartera en mora, como se observa en el *Gráfico 24*, no alcanza el 1% del total, situación que permite a la entidad tener una presencia muy respetable en los mercados internacionales de capital.

Otra característica digna de mención es la política de apoyo al sector privado. De un total de casi US\$ 15.000 millones de préstamos aprobados entre 1995 y 2000, el 47% fue riesgo soberano y un 53% fue en forma directa al sector privado, en el que participan empresas grandes, medianas, pequeñas y microempresas (*Gráfico 25*). En el *Gráfico 26* se puede apreciar la acción de la CAF, tanto por países como por sectores económicos.

A través de los sistemas financieros de la región –alrededor de 200 bancos– la CAF ha llegado a un conjunto de pequeñas empresas que existen en nuestros países. Del mismo modo, mediante su participación catalítica en fondos de inversión –donde la Corporación aporta recursos y se asocia con instituciones como el IFC del Banco Mundial– se promueven inversiones en el sector privado en áreas especialmente relacionadas con infraestructura. En este sentido, el proceso de privatización efectuado en nues-

Cuadro 1

Calificaciones latinoamericanas de deuda a largo plazo

(agosto 2002)

INVESTMENT GRADE

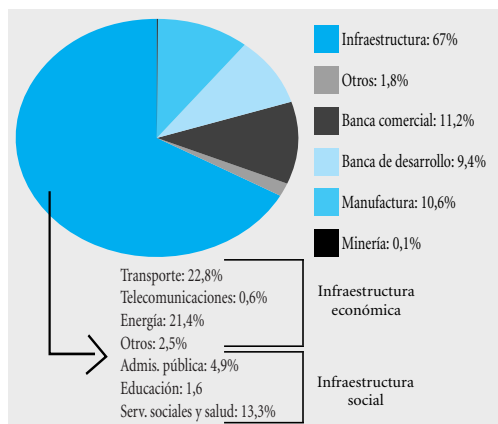
Escales	Standard & Poor's		Moody's		Fitch	
1	AAA		Aaa		AAA	
2	AA+		Aa1		AA+	
	AA		Aa2		AA	
	AA-		Aa3		AA-	
3	A+		A1		A+	
	A	CAF	A2	CAF	A	CAF
	A-	Chile	A3		A-	Chile
4	BBB+		Baa1	Chile	BBB+	
	BBB		Baa2	México	BBB	
	BBB-	Méx./Trin.&Tob.	Baa3	El Salv./Trin.&Tob.	BBB-	México

NON INVESTMENT GRADE

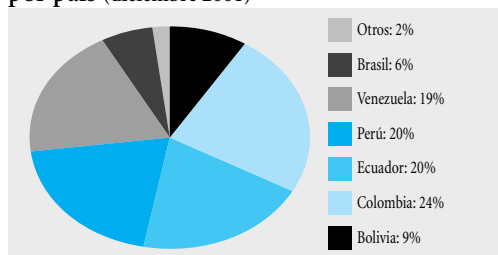
5	BB+	El Salvador	Ba1	Costa Rica/Panamá	BB+	Panamá/El Salvador
	BB	Col./C.Rica/Pan./Guat.	Ba2	Col./Guat./Rep. Dom.	BB	Colombia/Costa Rica
	BB-	Perú/Rep. Dom.	Ba3	Perú/Jamaica	BB-	Perú
6	B+	Bol./Jamaica/Bra.	B1	Bol./Bra.	B+	Brasil
	B	Ven./Parag./Uru.	B2	Nic./Parag./Ven./Hond.	B	Venezuela/Uruguay
	B-		B3	Uruguay	B-	
7	CCC+	Ecuador	Caa1		CCC+	
	CCC		Caa2	Ecuador	CCC	
	CCC-		Caa3		CCC-	
8	n.a.		n.a.		CC+	
	CC		Ca	Argentina	CC	
	n.a.		n.a.		CC-	
9	n.a.		n.a.		C+	
	C		C		C	
	n.a.		n.a.		C-	
10	SD	Argentina			DDD	Argentina

Fuente: CAF, Dirección Administración de Riesgo.

Gráfico 26
Aprobaciones CAF: cartera por sector económico (diciembre 2001)



Aprobaciones CAF: cartera de préstamos por país (diciembre 2001)



Fuente: CAF.

tros países se ha visto favorecido con aportes de capital accionario, a efectos de llevar adelante una transformación eficiente y competitiva.

Todo esto ha permitido a la CAF convertirse, en los últimos años, en la principal fuente de financiamiento multilateral para los países andinos (Gráfico 27), puesto que sus operaciones en los países no andinos han comenzado realmente hace tres-cuatro años y, lógicamente, el volumen de recursos no alcanza la misma magnitud. Se debe mencionar que para los países andinos, de un total de 3.800 millones de dólares que han otorgado los organismos multilaterales en el 2000, la CAF ha aportado el 61% (2.300 millones), es decir, más que el BID y el Banco Mundial juntos.

Todo esto ha sido posible gracias a que la CAF ha sido capaz de lograr la mejor calificación de riesgo de América Latina: “A” (Cuadro 1, pág. anterior). Para citar un ejemplo, el Banco Mundial y el BID están calificados como “AAA”, en virtud de que detrás de ellos está el capital de garantía de Estados Unidos, Italia, Gran Bretaña, Alemania, etc. En el caso de la CAF, al no existir ese capital, el mérito es exclusivamente del grado

de cumplimiento de los países. Para contrastar, es interesante notar que el país mejor calificado de la región es Chile y se encuentra por debajo de la CAF.

Esta ventaja competitiva hace que la principal fuente de financiamiento de la Corporación sean precisamente los mercados internacionales de capital, mediante la emisión de bonos en los mercados más exigentes del mundo, ello aunado a la utilización de productos financieros interesantes como garantías parciales y préstamos A/B que hacen uso de la buena posición de CAF como emisor latinoamericano para potenciar la captación de recursos para la región.

Mientras la CAF obtenía mejoras en su calificación de riesgo (Gráfico 28), un entorno internacional completamente adverso —caracterizado por diversas crisis en varias regiones del mundo (la “tequila”, la asiática, la rusa, la del Brasil, la reciente argentina)— motivó a las agencias calificadoras a reducir las calificaciones de riesgo de algunos países de la región. Las buenas calificaciones de riesgo de la CAF se deben fundamentalmente al compromiso que han tenido los países de cumplir puntualmente con sus obligaciones, aun cuando experimenten las peores circunstancias. Un ejemplo interesante es el de Perú, que al atravesar dificultades económicas muy serias no pudo cumplir con las obligaciones ante el Banco Mundial y el BID, sin

embargo, siempre honró sus obligaciones con la CAF. Otro caso: cuando Venezuela adoptó un control de cambios, hace unos seis años, se respetó la condición de la Corporación y no se afectó el cumplimiento de las obligaciones. Esta característica única ha permitido a la institución fortalecer su rol en los países de la región.

VIII. Conclusiones

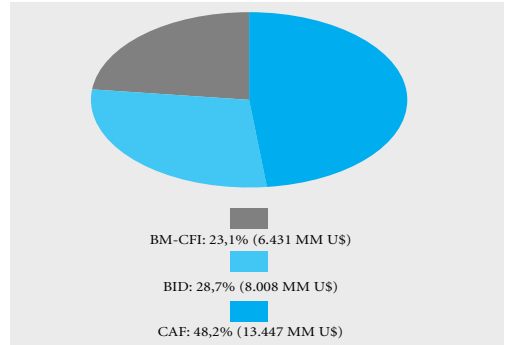
A pesar de que América Latina no está sustancialmente mejor en términos relativos que hace 50 años, ha hecho avances y, lo principal, tiene un gran futuro. Pero ese futuro promisorio depende, en gran medida, de que se hagan ajustes importantes en la agenda de desarrollo bajo el lema de que el esfuerzo comienza en casa. El apoyo externo debe visualizarse como importante, pero complementario.

En este contexto, es necesario propiciar los consensos en torno a una agenda de desarrollo que busque crecimiento sostenido con equidad social y que no sólo permita la inserción de la región en la economía internacional reduciendo las brechas existentes, sino que logre eliminar la pobreza, disminuir el desempleo y respetar la identidad cultural de la región.

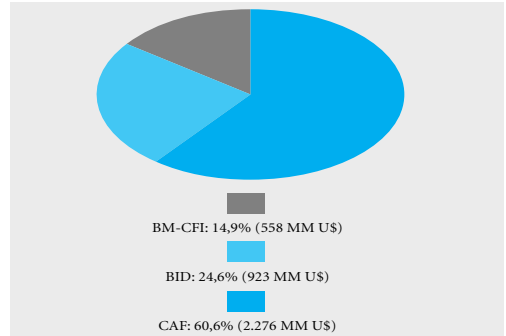
Adicionalmente se debe fortalecer la democracia por ser la base fundamental para cualquier desarrollo sostenible, así como impulsar una estrecha coordinación entre el Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Finalmente, hay que tener muy presente que la integración regional es un instrumento fundamental en la agenda del futuro y que no es un lujo, sino una imperiosa necesidad.

El rol de los organismos multilaterales es fundamental en este esfuerzo y la CAF –como institución que lidera el financiamiento a los países andinos y el apoyo al proceso de integración regional– está llamada a jugar un papel protagónico.

Gráfico 27
CAF-BID-BM-CFI a los países andinos (acumulado 1995-2000)

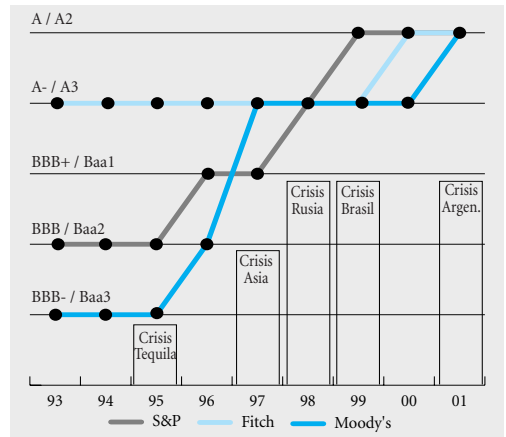


CAF-BID-BM-CFI a los países andinos (año 2000)



Fuente: BM, BID, CAF.

Gráfico 28
Evolución calificación de deuda CAF



Fuente: Bloomberg.

Capítulo 1

Retomar el crecimiento sostenible y equitativo

*Fidel Jaramillo**

- I. Introducción
- II. Reforma y crisis en los 90
- III. Choques externos y especialización en recursos naturales
- IV. Competitividad como base del crecimiento
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

* Vicepresidente de Estrategias de Desarrollo y Economista Jefe, CAF.

I. Introducción

El inicio del siglo XXI no ha sido auspicioso para América Latina, en particular para los países andinos cuya situación se ha agravado desde 1998 y no tiene perspectivas halagadoras para el futuro cercano. Los años 90 se han caracterizado por una serie de avances y entusiasmos en su etapa inicial, y por retrocesos y desencantos al cerrar la década.

En el caso de los países andinos, en los últimos quince años se ha llevado adelante una serie de procesos de estabilización, liberalización económica y reformas estructurales tendientes a hacer más eficientes sus economías y promover el crecimiento. Entre 1990 y 1997, el crecimiento del PIB llegó a un promedio anual del 4.0%, una cifra que -sin ser extraordinaria- constituyó un sustento para mejorar el bienestar de la población. Estos resultados positivos vinieron acompañados por un importante avance en términos de consolidación de sistemas democráticos, integración regional y mayor conciencia ambiental.

No obstante, el desempeño reciente de las economías andinas ha sido muy pobre: en el período 1998-2001, el crecimiento cayó a un promedio de apenas 0,3%, un nivel incluso más bajo que el alcanzado durante la llamada década perdida en los años 80. De igual manera, la tasa de desempleo abierto subió persistentemente de un promedio de 8,7% a inicios de los 90, hasta quitar 13,1% al concluir la década, mientras que el subempleo comprometió a más de la mitad de la población económicamente activa. Los resultados de América Latina fueron similares.

Uno de los efectos más importantes del proceso de apertura económica fue el incremento significativo de los flujos de inversión extranjera directa y la reapertura de los mercados internacionales de capital. Entre 1990 y 1997, la región andina recibió recursos externos para financiar la inversión que en promedio fueron un 6% del PIB superiores a los registrados en la década de los 80. Sin embargo, estos flujos externos se caracterizaron por ser volátiles, lo que complicó el manejo macroeconómico y desencadenó crisis financieras y externas en varios países. A partir de 1998, los flujos externos se encarecieron y redujeron de manera súbita y persistente, restringiendo así las posibilidades de crecimiento.

De hecho, en los últimos cinco años, América Latina, y en especial los países andinos, ha estado particularmente afectada por severos choques externos que han debilitado su desempeño. Esto ha puesto en evidencia los tradicionales problemas de vulnerabilidad externa y volatilidad económica asociados a inestabilidad de los términos de intercambio y del financiamiento externo. La raíz de estos problemas sigue explicada fundamentalmente por el patrón de especialización productiva que prácticamente no ha variado y que sigue dependiente de la producción y exportación de los recursos naturales.²

La vulnerabilidad externa se explica también por la debilidad del ahorro interno de los países andinos, que los hace más dependientes del ahorro externo para financiar sus requerimientos de inversión. Entre 1990 y 1997, el promedio de ahorro interno en los países andinos fue de 20,3% (18,5%, excluyendo a Venezuela), un porcentaje muy inferior al registrado por otros países de América Latina como Chile (25%) y por otros países en desarrollo como los del sudeste asiático (32%). Con tasas de ahorro doméstico tan bajas, la dependencia con res-

² Este tema es abordado con mayor detalle más adelante en este capítulo y por Osmel Manzano en el Capítulo 2 de esta publicación.

pecto al ahorro externo para financiar la inversión es significativa y por tanto vulnerable a sus bruscas variaciones.

Adicionalmente, la intermediación de este ahorro a través de los mercados financieros ha sido insuficiente e ineficiente. Ciertamente, la liberalización de los sistemas financieros trajo consigo modificaciones estructurales importantes, entre ellos la presencia creciente de la banca extranjera en la región. No obstante, durante la década de los 90 varios países de la región estuvieron afectados por debilidades en las instituciones de supervisión –cuyo desarrollo no estuvo a la par de la liberalización del mercado–, malas prácticas bancarias y choques externos que desencadenaron severas crisis financieras y que implicaron pérdidas para los depositantes y para el fisco.

En cuanto a los mercados de capitales, pese a los intentos de reformas y modernización, continúan siendo limitados, ilíquidos y concentrados en títulos de renta fija, principalmente originados por el sector público. Ello no ha permitido que este mercado se convierta en una alternativa para canalizar el ahorro de mediano y largo plazo hacia proyectos de inversión productiva.³

En procesos de apertura e integración a la economía global como los seguidos por la región durante la década de los 90, la capacidad de los sectores productivos para competir internacionalmente es clave. En este campo, los indicadores de competitividad para la región muestran que los países de América Latina no solo ocupan lugares muy rezagados a nivel mundial, sino que esta situación empeoró, especialmente en los últimos años de la década.

Varios factores determinaron el pobre desempeño de la región en cuanto a competitividad, entre otros, el problema de la infraestructura insuficiente y el ambiente macroeconómico inestable. Desde una óptica microeconómica, la escasa productividad de las empresas para generar bienes y servicios se explica por la poca sofisticación de las estrategias de competencia, el clima de negocios adverso y el contexto general inadecuado.⁴ Sin embargo, hay otros dos elementos críticos que están afectando las posibilidades de la región para mejorar su competitividad: la débil capacidad tecnológica, especialmente por las limitaciones en absorber y adaptar nuevos conocimientos y tecnologías al proceso productivo, y la frágil e inefectiva institucionalidad que ha impuesto riesgos y costos adicionales a la inversión.

Esta reflexión es particularmente crítica para la región, dados los avances tecnológicos mundiales y la creciente brecha tecnológica y digital. Esta nueva dinámica presenta el desafío de incorporar el conocimiento, especialmente en áreas como la biotecnología, como motor del crecimiento y dar un salto cualitativo en el desarrollo de la región. Asimismo, la difusión de las tecnologías de comunicación es una oportunidad única para superar las tradicionales barreras geográficas. No obstante, la experiencia de la región en los últimos años muestra un agravamiento de la brecha digital, lo cual puede profundizar tanto las diferencias internacionales como las internas entre quienes acceden y quienes están al margen de dichas tecnologías.⁵

3 En el Capítulo 3 de este libro, Emilio Uquillas y Xavier Arcos presentan un detallado análisis de las razones de la tasa de ahorro tan baja en la región, así como el rol de los mercados de capital como intermediarios de recursos financieros.

4 La perspectiva microeconómica de la competitividad es abordada por Luis Carlos Jemio en el Capítulo 4.

5 En el Capítulo 5, Quindi Franco y Nelson Villoria argumentan sobre la importancia de la tecnología y la innovación para América Latina. Siendo América Latina una de las regiones más biodiversas en el mundo, uno de los casos más relevantes es precisamente el potencial de la biotecnología.

En un ambiente de escaso dinamismo económico, baja competitividad y persistente desempleo, la situación social de la región se ha agudizado. El porcentaje de población en condiciones de pobreza hacia finales de los años 90 se incrementó en todos los países andinos, con excepción de Bolivia, y actualmente afecta a más de la mitad de todos los habitantes de la región. Adicionalmente, las desigualdades socioeconómicas se ampliaron y colocaron a América Latina como la región más desigual del planeta.⁶

Instituciones débiles y poca gobernabilidad han estado en el centro de los problemas económicos y sociales recientes de América Latina, pues han actuado como obstáculos a la inversión, la innovación, la transferencia tecnológica y, por lo tanto, al crecimiento económico y desarrollo social.⁷ En este contexto, evidentemente, la tensión social empeoró y recrudecieron los problemas de violencia, corrupción y narcotráfico. De acuerdo a los delitos reportados, la región aparece como la más violenta e insegura del mundo.⁸ De hecho, el problema del crimen ha pasado a ser uno de los problemas centrales en la mayoría de países de América Latina, con especial incidencia en las zonas urbanas.

Existe además una interrelación entre deterioro social y deterioro ambiental. A pesar de varias convenciones internacionales y avances institucionales importantes en materia de políticas y gestión del medio ambiente, América Latina ha empeorado el uso de sus recursos naturales y ecosistemas, en particular de aquellos básicos como son los suelos, el aire, el agua y los recursos energéticos no renovables. De acuerdo al Banco Mundial y al Fondo Mundial para la Naturaleza, el 46% de las ecorregiones terrestres de América Latina se encuentra en estado crítico y otro 31% se encuentra en estado de vulnerabilidad (CEPAL, 2001).⁹

La crisis actual ha tenido manifestaciones diversas y no parece ser una más en el continuum del ciclo económico. Hay elementos que nos permiten identificar cambios cualitativos tanto a nivel internacional, como especialmente a nivel doméstico. Luego de varios años de reformas, no solo existe cierta fatiga, sino una percepción de frustración sobre el modelo económico convencional, que en parte se explica por los pobres resultados en materia de ingresos de la población, bienestar social y equilibrio ambiental.

De hecho, existe insatisfacción con el propio sistema democrático como un instrumento para satisfacer las demandas colectivas. De acuerdo a CEPAL (2001), el período de gracia que los gobiernos democráticos obtuvieron luego de dejar atrás regímenes dictatoriales, está llegando a su fin en América Latina. En efecto, esta visión parece estar corroborada con la crisis institucional y de gobernabilidad que la región ha vivido en los últimos cinco años en los que se han producido sucesiones presidenciales anticipadas en Ecuador (1997 y 2000), Perú (2000) y —aunque por motivos diferentes— en Bolivia (2001). En Venezuela, el proceso político también ha sido tenso en estos últimos años y ha desembocado en un intento de golpe de Estado, mientras que Colombia ha vivido bajo las tensiones y costos del conflicto armado.

6 Germán Ríos, en el Capítulo 7 aborda los problemas de la desigualdad y la pobreza en la región, sus causas y la agenda de políticas públicas para enfrentarlas.

7 Luis Miguel Castilla en el Capítulo 6 analiza la relación entre instituciones, gobernabilidad y desarrollo económico. Si bien ha habido avances en materia de reforma institucional, especialmente aquellas de carácter económico, su calidad continúa siendo muy pobre a nivel internacional.

8 Como Pedro Rojas y José Luis Ramírez señalan en el Capítulo 8, la interrelación entre violencia, corrupción y narcotráfico se ha estrechado en la región. Si bien los datos se basan en delitos reportados, que no son comparables con otras regiones del mundo en los que estarían subreportados, en este capítulo se muestra que su incidencia en América Latina es amplia y creciente.

9 Lo ambiental desde la perspectiva del desarrollo sostenible, es analizado en el Capítulo 9 por María Teresa Szauer et al.

Otros países de la región también registraron crisis de gobernabilidad como Paraguay y más recientemente Argentina.

La gravedad de la crisis reciente ha evidenciado la estrecha relación entre economía y política y ha hecho evidente la necesidad de una nueva agenda de reformas y desarrollo para retomar el crecimiento dinámico en un marco de sostenibilidad ambiental, equidad social y democracia.

Los temas señalados en esta introducción, son todos **críticos para el desarrollo** de los países andinos y en general de América Latina. Precisamente por este motivo, tal como se señala en el Prólogo de esta publicación, la Corporación Andina de Fomento (CAF) ha venido desarrollando un proceso de reflexión interna sobre estos y otros temas, con el objetivo de aportar elementos para construir esa nueva agenda para el desarrollo de la región. Este libro recoge una parte de los resultados de esta reflexión.

El presente capítulo analiza la necesidad de reanudar el crecimiento económico desde la perspectiva de economías vulnerables a choques externos y dependientes de los recursos naturales, que se encuentran “fatigadas” por procesos de reformas que han resultado relativamente inútiles para cambiar esa estructura y generar mayor dinamismo.

La sección II inicia con una breve descripción del proceso de reformas llevadas adelante en la región, destacando algunos de los logros más significativos. Describe la serie de choques externos que afectaron la región y su impacto en la evolución de los principales indicadores macroeconómicos y sociales. La sección III describe el problema de la especialización en recursos naturales y el debate sobre las posibilidades de retomar el crecimiento basado en esta misma estructura económica y sus consecuencias. Finalmente, la sección IV describe el estado de la competitividad y cómo su mejora debe ser la base de la estrategia del crecimiento futuro.

II. Reforma y crisis en los 90

La década de 1990 se caracterizó por una serie de cambios significativos en América Latina y en particular en la Comunidad Andina de Naciones. Aunque con diferentes grados y matices, la mayoría de países llevó adelante un proceso de estabilización macroeconómica y una serie de reformas basadas en políticas de libre mercado. Varios de los países se sobrepusieron a problemas de hiperinflación y estancamiento logrando resultados macroeconómicos muy positivos.

De la revisión de la evolución de la economía de la región durante esta década, se distinguen claramente dos períodos: uno de avances y resultados importantes hasta 1997 y otro de estancamiento y desencanto desde entonces.

En términos de estabilidad macroeconómica y reformas estructurales, durante la primera parte de la década, se registraron importantes logros que pueden agruparse en cuatro categorías relacionadas:

Estabilización: La región andina logró corregir la inestabilidad macroeconómica y restaurar el crecimiento. La inflación bajó de un promedio de 102,9% en la década de 1980 a 48,4% entre 1990 y 1997, destacándose que para inicios del 1998 el promedio estaba en 19,2% con dos de los cinco países con inflación de un solo dígito y el resto con tendencia hacia la ba-

ja. Esto ayudó a lograr tasas de interés nominales más bajas y tipos de cambio menos volátiles. El componente clave de la estrategia de estabilización fue la disciplina fiscal y políticas monetarias y cambiarias consistentes. Esto último, entre otros factores se explicó por la consolidación de bancos centrales independientes en la mayoría de países de la región. En cuanto a la política fiscal, el déficit del sector público bajó de 2,2% del PIB en la década de 1980 a 0,9% del PIB entre 1990 y 1997, ilustrando un manejo más prudente de las finanzas públicas y la influencia de las políticas auspiciadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con quien todos los países de la región suscribieron en ese período algún tipo de acuerdo –con excepción de Colombia que recién lo hizo en 1999-.

La salud del sector externo también mejoró. El resultado en cuenta corriente bajó de -2,4% del PIB en la década de 1980 a -1,2% del PIB hasta 1997. Más aún, los crecientes flujos de capital ayudaron a satisfacer las necesidades de financiamiento externo, llegando a representar 4% del PIB entre 1990 y 1997, comparados con una salida de 2,1% del PIB en la década de los 80. La mayor proporción de estos flujos fueron de inversión extranjera directa, una fuente que en principio es más confiable y menos volátil, y que se localizó principalmente en las áreas de recursos naturales (hidrocarburos y minería), empresas de servicios públicos que fueron privatizadas e instituciones financieras (*Cuadro 1*).

Liberalización: La región dio pasos importantes hacia economías más libres con políticas orientadas hacia el mercado. La liberalización del comercio fue significativa. El promedio de las tarifas externas de la región bajó de 40,9% en el período entre 1984-1987 a 11,6% en 1997. La mayor parte de las barreras no arancelarias a las importaciones fueron removidas. Se eliminaron los controles de los precios, cambiarios y de tasas de interés. A distintas velocidades, los países liberalizaron sus cuentas de capital y mercados financieros, transformando los mercados de capital y el sector bancario de la región. Después de la crisis de la deuda de la década de 1980, los países normalizaron su situación financiera a través del Plan Brady y volvieron a tener acceso a los mercados internacionales a través de emisiones de bonos y crédito comercial.

Reformas estructurales: Varias iniciativas para cambiar la estructura económica de la región se consolidaron en la mayoría de los países en la década de 1990. Nuevas leyes dieron independencia a los bancos centrales, se privatizaron varias empresas públicas, y se redujo el tamaño de los gobiernos. Algunos países fueron aún más allá, reformando sus sistemas de seguridad social y aprobando leyes que mejoraron el ambiente regulatorio y la competencia.

De acuerdo a la CEPAL (2001), hacia mediados de la década de los 90 los países de América Latina registraron una significativa convergencia en reformas estructurales en las áreas comercial, financiera y liberalización de la cuenta de capitales. No obstante, reconoce que en materia tributaria y de privatizaciones el avance es desigual. Cabe agregar que el progreso fue menor en la reforma de los sectores laborales y sociales.

Integración: Una tendencia significativa en la década de 1990 fue el rol creciente de la integración de los mercados de la región. A comienzos de la década de 1990, las exportaciones intrarregionales representaban 4,2% del total de los flujos de exportación regional. Hacia 1998 habían incrementado su participación a 13,8%. En la actualidad, si bien este porcentaje ha disminuido, los países andinos son su propio segundo socio comercial más grande, detrás de los Estados Unidos, y su mercado número uno para productos manufacturados. Los países se han comprometido a reforzar esta tendencia, consolidar un mercado común para el año 2005, y ne-

Cuadro 1: Principales Indicadores de los 90

CRECIMIENTO REAL DEL PIB	80-89	90-97	98-01
Bolivia	-0.5	4.2	2.2
Colombia	3.4	4.0	0.1
Ecuador	2.3	3.2	0.1
Perú	-0.2	4.4	0.9
Venezuela	-0.3	3.7	-0.1
Andinos	1.2	4.0	0.3
América Latina	1.9	3.3	1.6
INFLACIÓN	80-89	90-97	98-01
Bolivia	271.6	11.4	3.0
Colombia	37.4	24.1	10.5
Ecuador	44.5	37.4	52.4
Perú	244.0	152.1	3.3
Venezuela	30.0	50.1	18.7
Andinos	102.9	48.4	16.3
América Latina	129.3	67.5	11.0
DESEMPLEO	80-89	90-97	98-01
Bolivia	n.d	5.0	7.3
Colombia	n.d	9.7	17.3
Ecuador	n.d	7.8	12.8
Perú	n.d	8.0	7.9
Venezuela	8.5	9.5	13.5
Andinos	n.d	8.7	13.1
América Latina	4.8	6.5	8.4
CUENTA CORRIENTE (% PIB)	80-89	90-97	98-01
Bolivia	-7.5	-5.7	-5.7
Colombia	-2.5	-1.9	-1.6
Ecuador	-5.4	-3.3	-0.3
Perú	-4.8	-5.5	-3.8
Venezuela	1.4	4.3	4.8
Andinos	-2.4	-1.2	-0.5
Andinos no petroleros	-3.5	-3.1	-2.5
América Latina	-2.1	-2.0	-3.2
EXPORTACIONES PRIMARIAS (% DEL TOTAL)	80-89	90-97	98-01
Bolivia	97.3	85.3	70.7
Colombia	78.2	67.6	68.7
Ecuador	98.0	93.6	89.6
Perú	85.0	83.1	75.0
Venezuela	94.2	87.8	94.2
Andinos	90.7	82.7	84.3
América Latina	81.8	60.0	54.4

FLUJOS DE CAPITAL (%PIB)	80-89	90-97	98-01
Bolivia	-8.1	5.5	8.0
Colombia	3.5	4.8	1.4
Ecuador	-13.3	8.5	5.8
Perú	-7.7	3.5	1.0
Venezuela	-3.8	1.6	-0.3
Andinos	-2.1	4.0	1.4
América Latina	-1.9	4.8	3.2
FLUJOS PRIVADOS NETOS DE FDI	80-89	90-97	98-01
Bolivia	-7.9	1.2	-2.3
Colombia	1.1	2.9	-1.4
Ecuador	-12.7	8.2	-1.3
Perú	-7.7	1.5	-1.8
Venezuela	-3.0	-2.8	-4.6
Andinos	-2.9	1.5	-2.3
América Latina	-4.3	3.1	0.5
BALANCE FISCAL (%PIB)	80-89	90-97	98-01
Bolivia	-0.4	-2.1	-4.9
Colombia	-2.2	-0.9	-4.5
Ecuador	-1.5	0.0	-2.5
Perú	-4.3	-1.8	-2.4
Venezuela	-0.9	-0.3	-1.6
Andinos	-2.2	-0.9	-3.2
América Latina	-6.4	-2.1	-1.9
AHORRO (%PIB)	80-89	90-97	98-01*
Bolivia	13.5	8.6	8.5
Colombia	20.9	19.6	13.3
Ecuador	21.6	21.1	19.0
Perú	24.5	17.4	16.8
Venezuela	25.3	24.3	22.7
Andinos	23.3	20.3	18.0
Andinos (excluyendo Venezuela)	21.7	18.5	14.8
América Latina	22.8	20.2	17.7
INVERSIÓN (%PIB)	80-89	90-97	98-01*
Bolivia	15.1	15.8	18.9
Colombia	21.6	21.6	14.9
Ecuador	21.1	19.6	19.0
Perú	24.3	20.7	20.8
Venezuela	20.5	16.7	18.8
Andinos	21.3	19.6	18.0
América Latina	20.7	20.6	20.3

*98-01: Otras fuentes oficiales CAF.

Fuente: Banco Mundial, FMI, Bancos Centrales, estimaciones CAF.

Cuadro 2:
CAN: Indicadores de Reformas Estructurales

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Apertura Comercial	●	◐	◐	●	◐
Descentralización	◐	◐	◐	◐	◐
Privatizaciones	●	◐	◐	●	◐
Reforma Tributaria	●	◐	◐	●	◐
Reforma Institucional	◐	◐	◐	◐	◐
Reforma Judicial	◐	◐	◐	◐	◐
Reforma Educativa	◐	◐	◐	◐	◐
Ciencia y Tecnología	◐	◐	◐	◐	◐
● : Bien Avanzado					
◐ : Avanzado					
◑ : Algún Avance					
◒ : Mínimo Avance					

Elaboración: CAF-Dirección de Estudios Económicos.

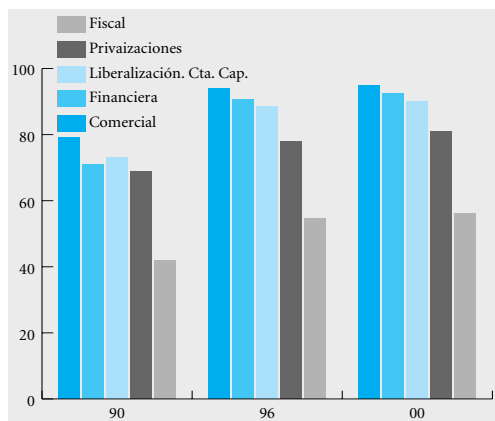
gociar acuerdos comerciales con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Grupo de los Tres (G-3), y en el contexto de la iniciativa del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Estos cambios positivos se dieron en un contexto de consolidación de los sistemas democráticos, emergencia de nuevos actores sociales y sociedad civil organizada, y una mayor conciencia de los temas ambientales. En el ámbito social, como se señaló en la introducción de este capítulo, los resultados no estuvieron a la par de lo alcanzado en el ámbito macroeconómico, aunque también se dieron ciertos avances importantes en temas como mortalidad infantil, cobertura de educación y salud.

En general, hasta 1997 existió una actitud bastante complaciente con respecto a la marcha y resultados del proceso de reformas. El discurso prevaleciente consideraba que las reformas adoptadas eran convenientes, pero que había que incluir elementos para asegurar la estabilidad financiera de los países, profundizar con las reformas llamadas de segunda generación y cuidar del aspecto social (Williamson, 2000, Birdsall y de la Torre, 2000).

No obstante, luego de 1997 se produjo un punto de inflexión en el desempeño económico y en la praxis de política económica que se inició con la crisis financiera asiática y que tuvo repercusiones en toda la región, en especial en los países de la región andina. En efecto, a pesar de los mejores fundamentos macroeconómicos y políticas económicas en la mayor

Gráfico 1
Índice de las reformas estructurales en Latinoamérica y el Caribe

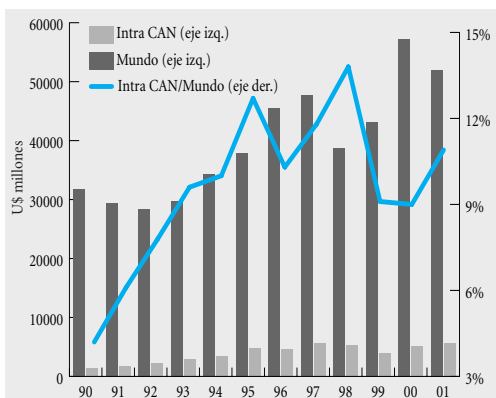


Fuente: CEPAL, 2001.

parte de los países andinos, las turbulencias financieras en Asia, Rusia y Brasil sacudieron a la región. La crisis internacional se conjugó con una variedad de eventos domésticos adversos como la inestabilidad y cambios políticos en la mayoría de países, desastres naturales como el Fenómeno de “El Niño”, y la reducción de cultivos ilícitos, que afectó singularmente a Bolivia.

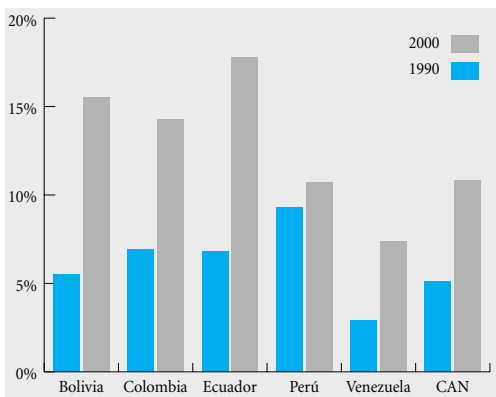
Más recientemente, la coyuntura internacional se vio agravada tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU. que profundizaron la desaceleración de la economía norteamericana y mundial, con consecuencias negativas sobre el comercio mundial y los precios de los productos básicos. A ello se sumó el colapso de la economía argentina que ha tenido un impacto adverso sobre la volatilidad de los flujos externos de capital, en especial aquellos de inversión extranjera directa a la región.

Gráfico 2
Exportaciones de la Comunidad Andina
(totales e intrarregionales)



Fuente: Secretaría General Comunidad Andina (2001).

Gráfico 3
Comercio intrarregional andino
(en porcentajes)



Fuente: Secretaría General Comunidad Andina (2001).

Los choques externos recientes han sido súbitos, severos y persistentes. Los términos de intercambio de América Latina se deterioraron en 6,5% en 1998. Pese a una recuperación dada en 1999 y el 2000 –especialmente por el aumento de los precios petroleros–, los términos de intercambio aún no recuperan el nivel alcanzado en 1997. Un contribuyente importante a este deterioro fue la caída de los precios de los productos primarios no petroleros, que declinaron en un 14,6% en 1998 y en un 4,1% en 1999. Esto ha sido especialmente drástico para productos como el café, la soya y los minerales, cuyos precios están en algunos casos en los niveles reales más bajos de la historia (*Cuadro 3*).

Como consecuencia, las exportaciones totales de la Comunidad Andina, que habían llegado a US\$ 49,1 mil millones en 1997, cayeron a US\$ 40,2 mil millones en 1998, mientras que el déficit de la cuenta corriente aumentó en esos años de -2,3% del PIB a -5,3% del PIB en 1998. A partir del año 2000, se revirtieron estas tendencias en el comercio exterior de la región, explicadas fundamentalmente por el incremento en los precios del petróleo que benefició a Venezuela, Ecuador y Colombia. No obstante, las exportaciones no petroleras continuaron estancadas y no han recuperado el nivel de 1997.

Como en muchas otras economías de mercados emergentes durante 1998 y 2001, la región andina sufrió una fuerte reducción de

Cuadro 3: Precios reales

Producto	Prom. 90-97	Prom. 98-01
Café (UScents./libra)	138,3	91,8
Cobre (US\$/ton.)	128,7	80,1
Zinc (US\$/ton.)	65,2	51,2
Petróleo (WTI; US\$/barril)	24,4	21,8
Soya (US\$/bushel)	7,6	5,0
Níquel (US\$/ton.)	8.540,3	6.497,3

Fuente: Bloomberg.

los flujos de capital. De un total de US\$ 21,8 mil millones en 1997, se redujeron a US\$ 4,7 mil millones en 1998. Desde entonces, los niveles se han mantenido estancados y han llegado a 4,2 en el 2001. A nivel de América Latina, los flujos netos de capital se redujeron desde US\$ 70,6 mil millones en 1997 a US\$ 27,2 mil millones en 2001 y se han concentrado fundamentalmente en México, Brasil y Chile.

Adicionalmente, el acceso a los mercados de capital se encareció para los países andinos. El diferencial de las tasas de interés promedio sobre los bonos de la Tesorería de los Estados Unidos de los bonos globales o bonos Brady regionales saltaron desde 4,02% en 1997 a 10,46% en 1999, reduciendo —o eliminando, en el caso de Ecuador— el acceso a los mercados internacionales de capital. Posteriormente, este diferencial se contrajo y llegó a 10,13% en el 2001, un nivel muy superior al prevaleciente antes de la crisis.

Los choques externos y las fugas de capital pusieron presión sobre las monedas domésticas. Los países con sistemas de cambio flotante, como son Bolivia y Perú, dejaron deslizar sus monedas más rápidamente, aunque no lo suficiente para compensar devaluaciones de otros países latinoamericanos como Brasil y Chile, con los cuales los países andinos registraron apreciaciones reales bilaterales significativas. Venezuela, Colombia y Ecuador, que tenían bandas cambiarias, sufrieron ataques especulativos contra sus monedas. Como resultado, el sistema de bandas fue abandonado en Colombia y Ecuador, este último para posteriormente dar paso a un sistema de dolarización. Venezuela, que había mantenido su sistema de bandas, recientemente también lo abandonó (febrero de 2002) y adoptó un esquema de flotación controlada.

Debido a la incertidumbre económica, la disminución en el financiamiento, y las políticas deliberadas de los bancos centrales para defender sus monedas, las tasas de interés nominales y reales de la región saltaron y aumentó su volatilidad. Los países sufrieron una fuerte contracción del crédito y el sector financiero comenzó a deteriorarse (Gavin 1996). Igualmente, los mercados accionarios domésticos sufrieron fuertes pérdidas.

El caso de Ecuador fue particularmente grave. La crisis financiera fue de carácter sistémico y afectó la mitad del sector bancario que actualmente está en manos del gobierno. La crisis financiera y la crisis externa (crisis gemelas, ver Calvo 1996) generaron un colapso económico jamás antes registrado y que terminó con la adopción del sistema de dolarización y la caída del gobierno del entonces presidente Jamil Mahuad. (Jaramillo, Castilla y Arcos, 2000).

La situación fiscal se deterioró bruscamente, particularmente en Ecuador y Venezuela, donde las finanzas públicas dependen de los ingresos provenientes del petróleo. En promedio,

el déficit fiscal subió de 0,9% del PIB en 1997 a 4,4% del PIB en 1998. Luego de una recuperación muy fuerte en los ingresos petroleros en el 2000 que permitió equilibrar las finanzas públicas en la región, el déficit fiscal de la región nuevamente se incrementó a -3.1% del PIB en el 2001. Este viejo desequilibrio macroeconómico –que parecía haber sido superado en la región– ha reaparecido y ha puesto presión sobre el nivel de endeudamiento público que nuevamente se ha incrementado en relación al PIB regional.

Sin embargo, en contraste con la década de 1980, la crisis de fines de los 90 no vino acompañada por presiones inflacionarias. De hecho, la inflación declinó en todos los países andinos, aunque recientemente se ha registrado algún empeoramiento en Venezuela. Inclusive en el caso de Ecuador, en donde la inflación había subido a 91% en el 2000, la tendencia es decreciente luego de la aplicación del sistema de dolarización. Como promedio, la inflación cayó de 19,2% en 1997 a 8,3% en 2001, una cifra de un dígito que no había sido alcanzada en décadas (Cuadro 4).

El proceso de ajuste de fines de los años 90 siguió un patrón clásico que combinó una contracción de la demanda agregada y la producción, devaluación real de las monedas y una consecuente reducción de las importaciones para restaurar el equilibrio en las cuentas externas y adecuarse a las disponibilidades de financiamiento externo.

Este ajuste produjo una contracción severa y prolongada de la actividad económica. Entre 1998 y 2001, el promedio de crecimiento del PIB en los países andinos fue de apenas 0.3%, menor que el crecimiento registrado en los años 80 y por debajo del promedio de América Latina. En términos per cápita, eso significó que en estos años el ingreso disminuyó en 1.5% anual, con graves consecuencias en términos de desempleo, informalidad y pobreza.

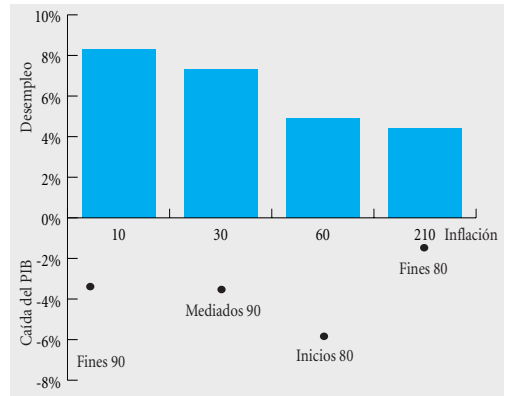
Cuadro 4:
Las cifras de la crisis 1997-2001

Principales Indicadores	Países andinos					América Latina				
	1997	1998	1999	2000	2001	1997	1998	1999	2000	2001
PIB (crecimiento anual real)	5,2	0,2	-3,9	2,9	1,9	5,1	2,3	0,3	4,2	0,2
Inflación (%)	19,2	19,2	17,7	20,4	8,3	14,2	13,2	12,0	13,1	6,0
Desempleo (%)	10,0	11,6	14,5	13,3	13,2	7,7	8,0	8,3	7,4	8,1
Exportaciones (US\$ MM)	49.091	40.173	44.543	59.971	52.884	278.270	275.100	293.300	353.620	344.850
D/C no petroleras	26.052	24.467	22.293	22.406	22.316	42.130	35.295	47.515	63.652	52.762
Exportaciones (Var. %)	6,1	-18,2	10,9	34,6	-11,8	11,3	-2,2	7,1	21,7	-0,2
Importaciones (US\$ MM)	42.944	42.512	34.692	36.909	39.425	331.500	348.550	336.520	390.130	403.004
Importaciones (Var. %)	8,8	-1,0	-18,4	6,4	6,8	19,3	5,6	-3,8	17,4	-2,4
Cuenta Corriente (% PIB)	-2,3	-5,3	1,0	4,5	0,2	-3,2	-4,4	-2,9	-2,1	-2,5
Déficit Fiscal (% PIB)	-0,9	-4,4	-2,8	-0,9	-3,1	-2,9	-4,5	-4,5	-2,4	-2,8
Flujos de Capital (% PIB)	7,7	1,7	0,2	1,6	0,7	5,7	2,9	1,8	4,4	1,6
Térn. de Intercambio (Var. anual)*	nd	nd	nd	nd	nd	-0,9	-6,5	4,7	7,0	-2,9
Petroleros	nd	nd	nd	nd	nd	0,4	-25,9	30,2	41,4	-10,1
No petroleros	nd	nd	nd	nd	nd	-1,1	-1,2	-0,5	-1,5	-0,8
Spreads Bonos	402	1.224	1.046	945	1.013	377	633	426	588	1.738

*Países en desarrollo. Fuente: Bancos Centrales, FMI, CEPAL.

Es importante señalar que esta crisis es la primera que se produce en un contexto de baja inflación. De hecho, el control inflacionario ha sido uno de los logros significativos en la década y ha dejado de ser una de las preocupaciones de los latinoamericanos. Sin embargo, ello hace que los gobiernos de la región ya no puedan acudir fácilmente al financiamiento inflacionario y a devaluaciones para enfrentar crisis fiscales y choques externos, como ocurrió en los años 80. Esto se puede ver claramente en el *Gráfico 4* que muestra los diferentes episodios de crisis en las últimas décadas. En los años 80, se puede observar que la caída del PIB con respecto a su tendencia fue de entre 6% (a inicios de la

Gráfico 4
Recesión y desempleo



Fuente: Banco Mundial (1998) y estimaciones CAE.

decada) y 2% (a fines de la década), mientras que la inflación en esos episodios fue de 60% y 210%, respectivamente. En los eventos de crisis en la década de los 90, la caída fue de alrededor de 4%, pero la inflación fue de entre 10% y 30%. A su vez, esto hace transparente la necesidad de profundizar reformas estructurales que permitan hacer más competitivas y flexibles a las economías de la región, para evitar que estos choques se traduzcan en recesión y desempleo.

El contraste más importante se dio en términos de desempleo. Mientras en los eventos de crisis con inflación en los 80, el desempleo fue de alrededor del 4%, en los eventos de crisis con menor inflación en los 90, el desempleo superó el 8%. Ello ilustra cómo la contracción del salario real por incrementos en la inflación dejó de ser en los 90 el mecanismo usual utilizado por los gobiernos para mitigar el impacto de la crisis.

Con la crisis económica, la fe en la efectividad de las reformas estructurales comenzó a desvanecerse. De acuerdo a las cifras reportadas por “Latino barómetro”, el 63% de los latinoamericanos piensa que las privatizaciones no han sido beneficiosas para sus países. Un reciente informe del BID que evalúa una década de reformas estructurales, señala que existe un acuerdo en que estas reformas fueron efectivas para controlar la inflación, reducir los déficit fiscales y atraer inversión extranjera directa, pero reconoce que fueron decepcionantes en cuanto a crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de las condiciones sociales (BID, 2001). El debate sobre “cómo reformar las reformas” está abierto.

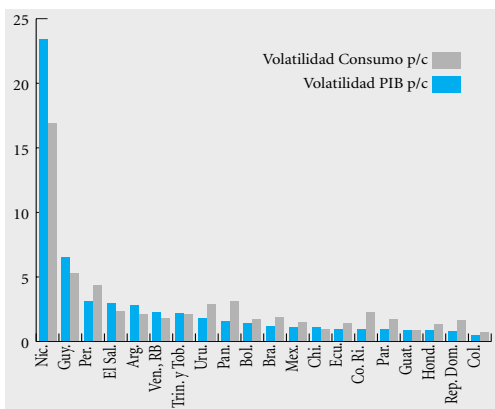
Ciertamente, dados los avances registrados en la primera mitad de los años 90, la crisis de fines de la década puede caracterizarse como un “castigo que fue más allá del crimen”. Sin embargo, ha puesto en evidencia la persistente vulnerabilidad de la región frente a choques externos adversos. Una explicación de esta vulnerabilidad es que, pese a todos los cambios registrados en políticas y reformas, la estructura económica de los países andinos y de América Latina ha variado muy poco y, con excepción de México y algunos países de América Central, ha registrado una reprimarización productiva. En la siguiente sección se estudian las consecuencias y retos de este patrón de especialización.

III. Choques externos y especialización en recursos naturales

La experiencia de América Latina y los países andinos durante las últimas décadas, y en especial a fines de los años 90 e inicio del nuevo siglo, muestra claramente uno de los problemas más graves de la región: su vulnerabilidad frente a los choques externos, tal como se describió en la sección anterior. Existe una extensa literatura al respecto (Vial, 2001. Hausmann, 2001, otros)

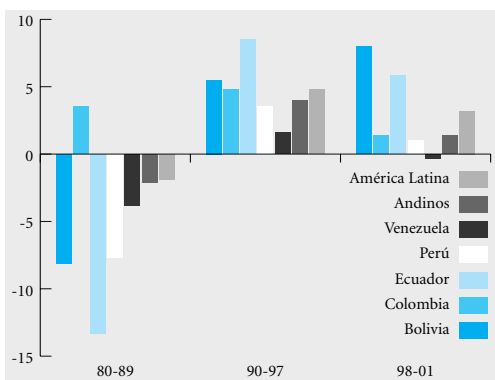
Osmel Manzano, en el Capítulo 2 de este libro, hace un análisis sobre los diferentes factores que explican la vulnerabilidad externa y cómo se transmite al interior de las economías. Es importante destacar que América Latina es una de las regiones del mundo que registra mayor inestabilidad macroeconómica, medida como el coeficiente de variación del crecimiento del PIB. Esto es inclusive más evidente si se toma en cuenta la volatilidad del crecimiento del consumo (Gráfico 5).

Gráfico 5
Coefficiente de variación
 (crecimiento PIB per cápita y consumo per cápita)



Fuente: Banco Mundial, 2000.

Gráfico 6
Flujos de capital como % del PIB



Fuente: FMI, 2001.

Las fuentes principales de esta volatilidad económica son de origen externo, principalmente los términos de intercambio y los flujos de capital. En el caso de los términos de intercambio, los países andinos también registran la mayor volatilidad, comparada con la de otros países de América Latina, el sudeste asiático y los países desarrollados.

Estos choques externos no necesariamente implicarían volatilidad de las variables económicas, pues los países podrían “suavizar” dichos choques en los mercados financieros internacionales (De Ferranti et. al., 2002). Sin embargo, los países latinoamericanos no han podido hacerlo debido a que tienen acceso imperfecto a dichos mercados de capital. De hecho, existe evidencia de correlación positiva entre los términos de intercambio y los flujos de capital para los países andinos y otros que carecen de “grado de inversión”. Ello, no solo impediría financiar estos choques, sino que los amplificaría. (Manzano y Rigobón, 2001).

El comportamiento de los flujos de capital externo es otra de las fuentes de la volatilidad económica en la región. Durante la década los 90, estos flujos crecieron significativamente en América Latina. Esto se debió a un conjunto de factores como el proceso de apertura y estabilización macroeconómica, la privatización de empresas públicas y la reinserción de los países a los mercados internacionales a raíz del Plan Brady. Igualmente, estos flujos se vieron esti-

mulados por la globalización financiera, las bajas tasas de interés y la liquidez mundial (cita, BID).

Los flujos de capital, que en la década de los 80 fueron de -2.1% del PIB (salidas de capital), subieron a 4% del PIB entre 1990 y 1997. Ello significó que la región contó en promedio con un 6% del PIB adicional en financiamiento externo. No obstante, hacia finales de la década, los flujos externos registraron una reducción súbita y significativa, como se puede apreciar en el *Gráfico 6*.

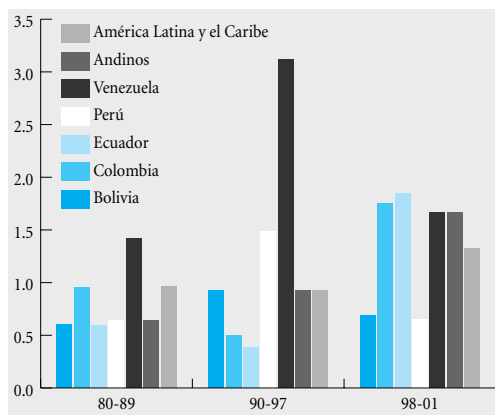
Además, paralelamente al aumento en la cantidad de recursos externos que ingresaron a la región, su volatilidad aumentó, en especial los flujos del sector privado (*Gráfico 7*). De igual manera, el costo de los recursos externos, aproximado a través del “spread” de los bonos soberanos sobre los bonos del Tesoro de EE.UU., también incrementó su volatilidad y su nivel, en especial luego de las repetidas crisis financieras internacionales.

En estas circunstancias, es importante analizar cómo esta volatilidad se transmite al interior de las economías y causa inestabilidad. Varios trabajos muestran cómo esta volatilidad tiene un impacto negativo sobre la inversión privada, el crecimiento, la acumulación de capital humano y la desigualdad (Gavin y Hausmann, 1996). En principio, se debería esperar que las políticas económicas de los países que enfrentan estos choques adversos ayuden a mitigar los impactos de esta volatilidad. Sin embargo, esto no necesariamente ocurre así: en el caso de los países andinos, los dos principales canales de transmisión —el fisco y el sistema financiero— han sido evidentemente procíclicos. En otras palabras, el comportamiento del gasto público y del crédito interno, en lugar de amortiguar el impacto de los choques externos, lo empeora y amplifica la volatilidad económica.

¿Por qué los países de América Latina, y los países andinos en particular, son tan vulnerables a los choques externos? Una de las explicaciones más comunes es la dependencia con respecto a los recursos naturales, pues, como se señaló anteriormente, las exportaciones de los países andinos continúan concentradas en productos basados en recursos naturales, cuyos precios son más volátiles.

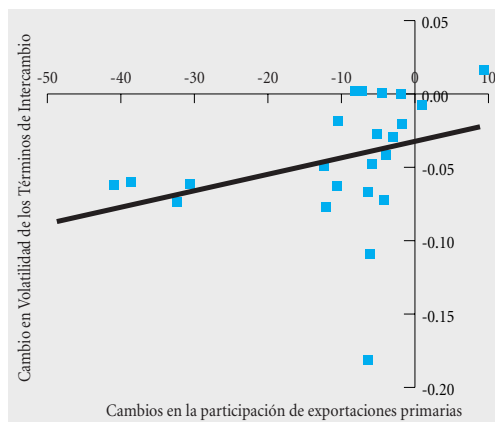
Efectivamente, como se puede apreciar en el *Gráfico 8*, las variaciones en los términos de in-

Gráfico 7
Volatilidad de los flujos de capital privado
(coeficiente de variación)



Fuente: FMI, 2001.

Gráfico 8
Exportaciones primarias y variación de los términos de intercambio



Fuente: Banco Mundial, 2000.

tercambio están directamente relacionadas con la especialización primaria de los países. En otras palabras, los países más dependientes de exportaciones primarias están más afectados por la inestabilidad en los términos de intercambio, lo cual además introduce mayor inestabilidad en el acceso de estos países a los mercados financieros internacionales.

¿Por qué? Esta pregunta tiene larga data en la literatura económica. Los problemas de la dependencia de productos primarios han sido abordados extensamente en la literatura económica. Probablemente el más conspicuo exponente fue Prebisch (1959) y sus colegas en la CEPAL quienes argumentaron que los bienes primarios producidos por los países de la “periferia” sufrían un permanente deterioro de sus términos de intercambio con respecto a los bienes manufacturados producidos en los países del “centro”. Para contrarrestar esta tendencia, recomendaron una estrategia de industrialización por sustitución de importaciones y una fuerte intervención estatal. (Prebisch, 1981).

En contraposición a esta estrategia proteccionista, surgió el modelo fundamentado en la apertura y liberalización de los mercados, cuyo objetivo fue reducir las distorsiones e ineficiencias del anterior modelo, diversificar las exportaciones y promover el crecimiento económico. Como se señaló en la sección II de este capítulo, este proceso permitió alcanzar estabilidad y crecimiento durante casi una década, pero no fue efectivo en alcanzar un crecimiento sostenido basado en un sector exportador dinámico y diversificado. Al contrario, con excepción de México y algunos países de América Central, las exportaciones latinoamericanas han registrado una reducción en la participación mundial y el patrón de especialización sigue concentrado principalmente en productos basados en los recursos naturales (i.e. desindustrialización o reprimarización, Thorpe 1998).

Estos resultados adversos han contribuido a revivir el pensamiento de Prebisch y sus colegas. Actualmente, si bien muchos economistas están en desacuerdo con las prescripciones de Prebisch, varios trabajos de investigación reciente dan cierto soporte a su diagnóstico. Sachs y Warner (1995, 1997) presentan evidencia empírica que muestra que los países cuyas economías están basadas en los recursos naturales tienden a crecer más lentamente que otros países. Gylfason (2001) encuentra una relación negativa entre abundancia de recursos naturales y factores que explican el crecimiento. Leite y Wedimann (1999) explican el impacto negativo sobre el crecimiento de instituciones débiles y corrupción asociadas a productores primarios.

En una investigación reciente, Sachs y Vial (2001) muestran que el efecto negativo de la dependencia de recursos naturales (excluyendo alimentos) es una desventaja mayor para el crecimiento en la actual era de globalización. A pesar de que reconocen que la riqueza natural, si es manejada apropiadamente, puede ayudar a conseguir mejores niveles de bienestar de la población, concluyen que los países no pueden basarse en recursos naturales para alcanzar el crecimiento sostenible.

Estos trabajos de alguna manera ponen en vigencia nuevamente la tesis de la “maldición de los recursos naturales” que constituye una crítica severa a la especialización primaria. No obstante, un estudio del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001) va en dirección opuesta. Este trabajo no solo cuestiona con argumentos técnicos y empíricos la explicación de Prebisch sobre el deterioro de los términos de intercambio, sino que argumenta que procesos de innovación y encadenamientos no son exclusivos de la producción manufacturera y que pueden también ser inherentes a la producción basada en recursos naturales.

En consecuencia, el Banco Mundial concluye que no importa *qué* se produce, sino *cómo*. En

otras palabras, es posible alcanzar el desarrollo sostenible basado en producción primaria, si a esta la combinamos con tecnología, innovación e inversión en capital humano. Esta investigación ilustra los casos exitosos de los países nórdicos y de Oceanía que han basado su crecimiento en recursos naturales.

Esta conclusión del Banco Mundial resulta atractiva para los países latinoamericanos que, en general, han intentado por décadas diversificar sus economías con muy poco éxito. No obstante, su prescripción completa resulta más compleja, pues, además de recomendar el aprovechamiento de las ventajas naturales de los países, este trabajo incluye políticas para fomentar la apertura comercial, acceso a mercados, atracción de inversión extranjera directa, así como políticas para formar capital humano, conocimiento, infraestructura y mejores instituciones. En definitiva, los países ricos en recursos naturales no deben dar la espalda a su riqueza natural, pero no deben basarse exclusivamente en ella, sino complementarla con políticas que permitan crecer más dinámicamente, aprovechar sosteniblemente sus recursos y crear nuevas fuentes de ventajas competitivas basadas en la incorporación de conocimiento.

Esta precisamente debe ser la base de una estrategia de competitividad en los países de la región, tema que se analiza en la siguiente sección.

IV. Competitividad como base del crecimiento

En procesos de apertura e integración a la economía global como los seguidos por la región durante la década de los 90, la capacidad de los sectores productivos para competir internacionalmente es clave y ha adquirido cada vez mayor atención de empresarios, académicos y líderes mundiales.

En general, la competitividad de una nación está definida como el conjunto de instituciones y políticas económicas que permiten a un país alcanzar elevadas tasas de crecimiento en el mediano plazo y mejorar el bienestar de su población. Los avances en la competitividad de un país se fundamentan en mejoras en la productividad en el uso sostenible de los factores. Ello a su vez permite mejorar los ingresos de la población y acceder e incrementar la participación en los mercados globales.

En consecuencia, desde el punto de vista de las políticas públicas, el desafío más importante para mejorar la competitividad es cómo crear las condiciones para el incremento de la productividad.

Un punto de partida básico es cómo medimos la competitividad de un país. Idealmente, se desearía contar con un índice que evalúe la productividad total de los factores. Desafortunadamente, un índice de esta naturaleza no existe por las limitaciones en la obtención de la información estadística que reporte el comportamiento de los sectores económicos en los diferentes países de manera periódica, confiable y comparable a nivel internacional.

Desde 1997 el Foro Económico Mundial (FEM) ha publicado el Reporte Global de Competitividad con indicadores y “rankings” de competitividad de los países. Este índice ha tenido amplia difusión internacional y se ha convertido en la actualidad en una de las principales herramientas para evaluar la competitividad de los países.

En su último número (FEM, 2001), presenta dos tipos de índices, que de acuerdo a la publicación son diferentes, pero complementarios: el Índice de Competitividad para el Crecimien-

to (ICC), y el Índice de Competitividad Actual (ICA). El ICC tiene una orientación de carácter más macroeconómico y ha sido desarrollado fundamentalmente bajo el liderazgo de Jeff Sachs. Sus tres componentes básicos son el índice tecnológico, el ambiente macroeconómico y la calidad de las instituciones públicas.

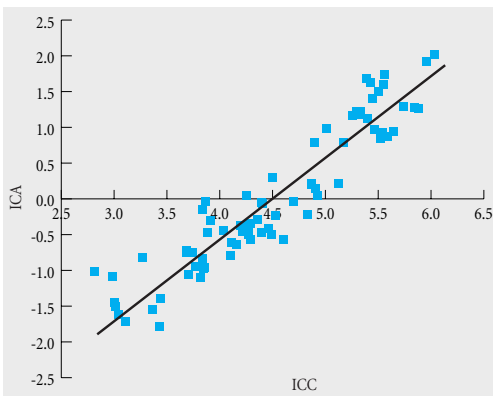
El ICA tiene un enfoque de carácter más microeconómico elaborado por Porter (Ver FEM, 2001, principalmente en la Parte I) para quien no existen países competitivos, sino empresas competitivas. La riqueza no es creada a nivel macro, sino a nivel micro. El bienestar de una nación está determinado por la productividad del uso del capital físico, capital humano y recursos naturales. El entorno macroeconómico, político y legal estable es solamente una condición necesaria pero insuficiente para que una nación prospere. La competitividad depende de los aspectos agrupados dentro de lo que se conoce como el “diamante de Porter”: condiciones de los factores de producción, entorno para estrategias y competencia empresarial, condiciones de demanda y la existencia de industrias o sectores de apoyo.

Si bien los dos índices tienen metodologías diferentes, empíricamente los dos índices están altamente correlacionados, tal como se puede observar en el *Gráfico 9*.

Un índice de competitividad debe tener algunas características para que sea útil en la toma de decisiones por parte de los líderes del sector público y privado. En primer lugar, debe tener poder predictivo de tal manera que permita a los países anticipar el impacto del estado de su competitividad sobre variables como el crecimiento y el bienestar.

En segundo lugar, debe indicar dónde los países deben concentrar sus esfuerzos para mejorar su entorno competitivo, es decir no solamente identificar fortalezas y debilidades, sino también prioridades. Finalmente, debe ser un instrumento convincente para motivar a los diferentes sectores de la sociedad para adoptar iniciativas que mejoren el entorno competitivo de sus países y regiones. En este sentido, es importante que el índice sea periódico -para evaluar el impacto de dichas iniciativas sobre la competitividad- y comparable a nivel internacional -para establecer diferencias entre estrategias y países.

Gráfico 9
Índices de competitividad actual (ICA) y de competitividad para el crecimiento (ICC)



Fuente: Global Competitiveness Report 2001. Foro Económico Mundial.

¿Cómo califican los índices que publica el FEM? Consideremos el caso del ICC, que de acuerdo a su descripción presenta los prospectos subyacentes de crecimiento de estos países para los próximos cinco años. Ciertamente, el ICC está correlacionado con el crecimiento pasado, como se puede observar en el *Gráfico 10*.

Sin embargo, un índice que describe ex post las razones del crecimiento constituye una mera repetición de las razones del éxito o del fracaso de los países y no indica necesariamente cuáles están preparados para alcanzar el crecimiento futuro. Por tanto, su mayor utilidad radicaría en su capacidad para predecir o ser indicador ex ante del crecimiento futuro. Predecir el crecimiento futuro es una cuestión compleja, pero es interesante conocer la

capacidad predictiva del ICC. En un reciente trabajo (Jaramillo y Franco, 2002), se investiga la correlación entre el ICC en 1997 y el crecimiento de los países en el período 1997-2000. Dado que la metodología y muestra para calcular este índice han cambiado, este trabajo utiliza la metodología del 2001 para reconstruir el indicador para 1997, y luego lo compara con el crecimiento en los años posteriores.

Los resultados no son alentadores, pues no muestran una correlación positiva entre la posición, el ranking de competitividad en 1997 y el desempeño económico en los años subsiguientes, como se muestra en el *Gráfico 11*.

Las razones de este resultado pueden ser variadas, incluyendo el hecho de no disponer de información para un período de tiempo más extenso, por lo que se requiere profundizar este trabajo conforme aparezca nueva información.

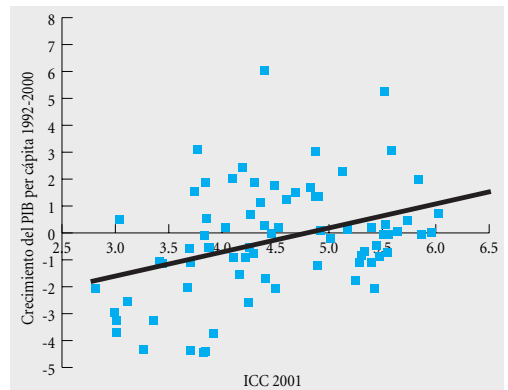
De todas maneras, parecería que la utilidad del ICC como predictor del crecimiento podría ser limitada. Igualmente, de acuerdo al estudio mencionado (Jaramillo y Franco, 2001), si bien el ICC es útil para identificar las principales fortalezas y debilidades, no identifica las acciones prioritarias en las que un país debe concentrar sus esfuerzos para mejorar su competitividad. Un análisis similar es aplicable al ICA.

Pese a todas las limitaciones anotadas, la mayor utilidad de estos índices radica en ser un poderoso instrumento para la generación de consensos en torno a políticas que mejoren la competitividad. De hecho, la amplia difusión internacional que este índice ha tenido ha servido de base para la elaboración de agendas nacionales de competitividad en Latinoamérica, incluyendo Colombia, Ecuador, Bolivia y varios países de Centroamérica.

Desde el inicio de su divulgación internacional, los indicadores de competitividad calculados para la región por el FEM muestran que los países de América Latina, y en especial los países andinos, no solamente ocupan lugares muy bajos a nivel mundial, sino que esta situación se ha empeorado en los últimos años.

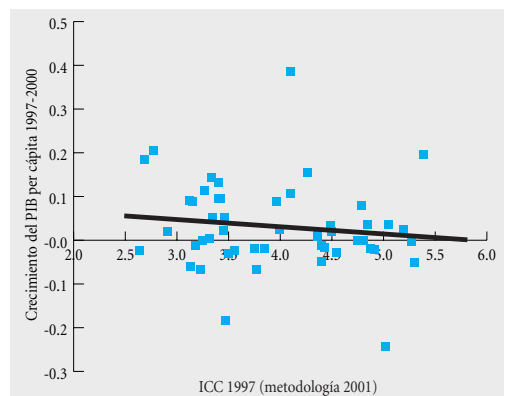
De acuerdo al índice de competitividad para el crecimiento (ICC) aparecido en su Reporte Global para el año 2001, los países de América Latina ocupan en promedio el lugar

Gráfico 10
ICC 2001 vs. crecimiento PIB per cápita, 1992 - 2000



Fuente: Global Competitiveness Report 2001. Foro Económico Mundial.

Gráfico 11
ICC 1997 (metodología 2001) vs. crecimiento PIB per cápita, 1997- 2000



Fuente: Global Competitiveness Report 2001. Foro Económico Mundial.

número 56, entre 75 países investigados. La situación es mucho más grave para los países andinos que se ubican en una posición promedio 63, entre los 75 países. De hecho, todos los países andinos están entre los 20 últimos lugares (Ecuador 68, Bolivia 67, Colombia 65, Venezuela 62 y Perú 55). Desde una óptica más microeconómica, el Índice de Competitividad Actual (ICA) también muestra que la región ocupa lugares incluso más bajos. América Latina está en promedio en un lugar 58, mientras que los andinos están en el 66.

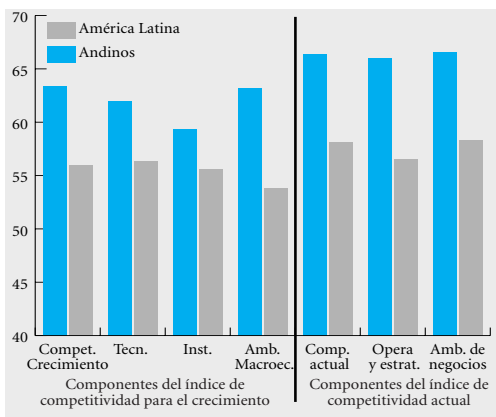
En el *Gráfico 12* se presentan las posiciones de los países de América Latina y andinos de acuerdo al ICC e ICA, y sus respectivos componentes principales. Más recientemente, el FEM con el auspicio del BID y la CAF, realizó un estudio específico sobre la competitividad en América Latina, basándose en los resultados del reporte global de competitividad y en el ICC. En este estudio se realizan ciertos ajustes metodológicos al subíndice de estabilidad macroeconómica para reflejar mejor las características de los países de la región que no están integrados totalmente a los mercados financieros (Ver LACR, 2001). Los resultados corroboran el panorama negativo y muestran que el 77% de los países encuestados están en mejores posiciones que América Latina. De la misma manera, para los países andinos el escenario es más negativo, pues el 87% de países están mejor que esta región. ¿Qué es lo que está impidiendo mejorar la competitividad en la región?

Uno de los determinantes esenciales es la capacidad de innovación y cambio tecnológico. De acuerdo al índice de tecnología calculado por el LACR, América Latina ocupa el percentil 73 inferior, mientras que los países andinos ocupan el percentil inferior 83. Esta situación tan pobre se explica por los bajos indicadores de recursos dedicados a investigación y desarrollo y a la educación terciaria, así como la escasa cooperación entre los centros de investigación y el sector productivo y la ausencia de registro de patentes a nivel internacional. De acuerdo al LACR, los países de la región no se caracterizan por ser creadores de innovación tecnológica a nivel mundial, sino por ser recipientes de tecnología desde los centros mundiales, por lo que resulta clave la capacidad de adaptación de tecnología. No obstante, entre los países no generadores de innovación tecnológica, América Latina ocupa el percentil 65 inferior, mientras que los países andinos ocupan

el percentil 88 inferior en cuanto a su capacidad para absorber nueva tecnología. La escasa capacidad para atraer inversión extranjera directa como una de las fuentes principales de difusión tecnológica explica en parte los pobres resultados en esta área.

Otro de los determinantes principales de la competitividad es la calidad de las instituciones. En el Capítulo 6 de este libro, Miguel Castilla analiza con detalle la relación entre las instituciones y el desarrollo económico, en especial las instituciones de carácter económico. De acuerdo al LACR, los países de América Latina tienen deficiencias importantes en cuanto a las instituciones que garantizan el imperio de la ley y los derechos de propiedad, factores claves para promover la inversión y el crecimiento. Igual-

Gráfico 12
Índices de competitividad



Fuente: The Latin American Competitiveness Report 2001-2002. Foro Económico Mundial.

Cuadro 5: Competitividad en América Latina

(porcentaje de países que están mejor ubicados)

ICC 77%	ÍNDICE DE TECNOLOGÍA 73%	INNOVACIÓN	69%
		ICT	69%
		TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA De 51 países no creadores de nueva tecnología	65%
	ÍNDICE DE CALIDAD DE INSTITUCIONES PÚBLICAS 76%	IMPERIO DE LA LEY	75%
		CORRUPCIÓN	67%
	ÍNDICE DE AMBIENTE MACROECONÓMICO 75%	ESTABILIDAD MACRO	85%
		RIESGO PAÍS	73%
		TAMAÑO DEL ESTADO	24%

Fuente: Global Competitiveness Report 2001-2002, Foro Económico Mundial.

mente, las instituciones públicas no han sido eficientes en cuanto a trámites burocráticos y regulaciones administrativas que ocasionan sobrecostos y pérdidas de competitividad. En el caso de los países andinos, la calidad de las instituciones públicas se encuentra en el percentil inferior 79, siendo el tema de la corrupción el más grave pues se ubica en el percentil inferior 91. En igual sentido concluye el trabajo de Kaufmann et. al. (1998) que ubica a la región entre el 66% por ciento de países más corruptos, únicamente superados por los países africanos (*Cuadros 5 y 6, pág. siguiente*).

El tercer componente del índice de competitividad calculado por el LACR es el referido al ambiente macroeconómico, que combina indicadores sobre estabilidad macroeconómica, riesgo país y tamaño del Estado. Los países andinos aparecen en el percentil 81. Si bien la estabilidad macroeconómica no es una condición suficiente para garantizar la prosperidad, existe un consenso que la ausencia de condiciones macroeconómicas estables impide el crecimiento económico. En el caso de los países andinos, a pesar de los avances conseguidos en la década de los 90, en especial en lo que respecta al control de la inflación, esta variable aparece como uno de los obstáculos más serios a la competitividad.

De acuerdo al LACR, existen diferencias esenciales en el acceso de los países a los mercados internacionales de capital. En general, los países que no tienen un grado de inversión aceptable por parte de las agencias calificadoras de riesgo tienen un acceso restringido a los mercados de capital, lo que impide financiar o suavizar choques externos adversos. Para estos países, el componente macroeconómico tiene un peso mayor. La ubicación relativamente baja en este indicador refleja la necesidad de perseverar en este campo, en especial en el área fiscal y financiera, en donde la región todavía muestra muchas debilidades. Igualmente, el tema cambiario es esencial, especialmente para evitar la apreciación real de las monedas domésticas que ha causado importantes desequilibrios macroeconómicos y ha obstaculizado mejoras en la competitividad regional.

Como señalábamos al inicio de esta sección, una de las mayores virtudes de la publicación y difusión de los índices de competitividad del FEM es su capacidad de convocar a consensos en torno a políticas que mejoren el entorno competitivo de la región.

Cuadro 6: Competitividad en los países andinos

(porcentaje de países que están mejor ubicados)

ICC 77%	ÍNDICE DE TECNOLOGÍA 83%	INNOVACIÓN	65%
		ICT	71%
		TRANSFERENCIA DE TECNOLOGÍA De 51 países no creadores de nueva tecnología	88%
	ÍNDICE DE CALIDAD DE INSTITUCIONES PÚBLICAS 79%	IMPERIO DE LA LEY	89%
		CORRUPCIÓN	91%
	ÍNDICE DE AMBIENTE MACROECONÓMICO 81%	ESTABILIDAD MACRO	88%
		RIESGO PAÍS	80%
		TAMAÑO DEL ESTADO	21%

Fuente: Global Competitiveness Report 2001-2002, Foro Económico Mundial.

Varios estudios realizados por las principales instituciones multilaterales aparecidos en los últimos años se concentran en este tema y llegan a diagnósticos muy similares en cuanto a los determinantes de la competitividad, así como en las recomendaciones de políticas públicas para mejorar. En el siguiente cuadro, comparamos algunas de las más influyentes publicaciones aparecidas recientemente, auspiciadas por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL y la Corporación Andina de Fomento conjuntamente con la Universidad de Harvard (Cuadro 7).

Aunque con matices diferentes, estos estudios enfatizan algunos elementos en común, en particular, la inversión en capital humano y en el desarrollo del conocimiento y la capacidad tecnológica, la diversificación de la base exportadora, el fortalecimiento de las instituciones y la provisión de infraestructura. Una diferencia importante del estudio de CEPAL radica en el rol más explícito y activo que asigna al Estado en la promoción de encadenamientos y “clusters” productivos, así como alianzas público-privadas para promover los sistemas de innovación tecnológica, la provisión de infraestructura y el desarrollo del capital humano.

Ante una coincidencia tan asombrosa en cuanto al diagnóstico y las recomendaciones para mejorar la competitividad y retomar el crecimiento sostenido, es importante analizar cómo estas iniciativas están materializándose en las agendas de políticas públicas de los países de la región. En este sentido, la clave es cómo pasar de la teoría a la práctica.

Varios países de la región han colocado a la competitividad como una de sus prioridades en la agenda de políticas públicas. Una de las experiencias más exitosas es la de Colombia que desde 1999 ha llevado adelante la Agenda Nacional de Competitividad y la Red Colombia Compite (www.mincomex.gov.co). Esta iniciativa se basa en una ambiciosa alianza entre el sector público, privado y académico para trabajar sobre los diferentes factores que determinan la competitividad, así como para apoyar “cluster” y cadenas productivas de exportación.

Más recientemente, Bolivia inauguró el Sistema Boliviano de Productividad y Competitividad (SBPC) (www.boliviacompetitiva.org) con una estructura y objetivos similares a los de Colombia. Igualmente, Ecuador creó el Consejo Nacional de Competitividad y lanzó su

Cuadro 7:
Comparación de recomendaciones para mejorar la competitividad

	CAF/LACR	Banco Mundial	BID	CEPAL
Dependencia de recursos naturales	<ul style="list-style-type: none"> • “Usar los recursos naturales inteligentemente”. • La dependencia en RRNN tiene asociada a ella aspectos de inestabilidad macroeconómica que deben mitigarse con opciones de política acordes con el sistema de mercado: sólidas instituciones fiscales, mayor ahorro interno. • Los ingresos provenientes de los RRNN deben ser la base para inversiones en capital humano, tecnología e infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> • “No importa qué se produce, sino cómo”. • Aprovechar la riqueza natural para aumentar dotaciones de capital humano y conocimiento, instituciones sólidas, e infraestructura pública. • Administrar eficientemente los recursos naturales y rodear estos sectores de tecnología, conocimiento, instituciones sólidas, infraestructura eficiente, y dotaciones modernas para promover incrementos de la productividad y los encadenamientos para generar valor. 		<ul style="list-style-type: none"> • “Sustitución de exportaciones” • Prestar apoyo a la transformación de las estructuras productivas y la creación de encadenamientos productivos. • Políticas de encadenamientos orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación y de alto contenido tecnológico. • Promoción de desarrollo de clusters.
Apertura y promoción de exportaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor apertura al comercio internacional y buscar mayor acceso a mercados. • Desarrollar zonas especiales de exportación. • Vincular incentivos de exportación con una política activa para vincular las actividades de I&D del sector privado con los de centros de investigación. • Tasa de cambio estable y creíble para diversificar exportaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer apertura económica y los flujos de IED para diversificar la oferta exportable. • Reducir las asimetrías en el comercio internacional entre países desarrollados y en vías de desarrollo. • Promover acuerdos comerciales a todo nivel. • Mejorar las dotaciones modernas para atraer IED como el capital humano, la infraestructura, las instituciones sólidas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la apertura económica como mecanismo para promover el desarrollo tecnológico, la innovación, y la transferencia de tecnología. • Promover exportaciones de alto contenido tecnológico 	<ul style="list-style-type: none"> • “Sustitución de exportaciones”. • Diversificación de la base exportadora y de los mercados de destino. • Promover políticas de encadenamientos orientadas a elevar el valor agregado en los sectores de exportación y aquellos con un alto componente tecnológico.
Innovación y desarrollo tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritario mejorar la capacidad de investigación e innovación a través de un incremento en la inversión en I&D, mejorar el acceso y calidad de la educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo tecnológico y el conocimiento, bases para el crecimiento de la productividad y el desarrollo de las ventajas competitivas. • El Estado debe asu- 	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar el acceso y calidad de educación, incrementar el acceso a crédito, fortalecer las instituciones públicas para mejorar el imperio de la ley y reducir la corrupción, 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimiento, pilar de la competitividad. • Desarrollar sistemas de innovación que aceleren la acumulación de capacidades tecnológicas. • El Estado debe lide-

	<p>secundaria y terciaria, el fortalecimiento de los institutos de investigación y los vínculos de estos últimos con el sector productivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Aumentar la capacidad de transferencia de tecnologías a través de la IED, o sistemas de innovación •Proveer protección de los derechos de propiedad. 	<p>mir un rol de liderazgo en el área de tecnología mucho más activo a través de incentivos tributarios y subsidios para I&D.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Promover cluster de redes y clusters de conocimiento (sistemas de innovación) en los que participen empresas, centros de investigación, universidades y el sector público. •Proteger efectivamente los derechos de propiedad. 	<p>y fortalecer la apertura económica para promover la innovación.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Crear o fortalecer los sistemas de innovación nacionales para fortalecer vínculos entre centros de investigación y empresas, entre empresas nacionales y extranjera, etc. •Rol más activo del Estado para promover el desarrollo tecnológico. 	<p>rar la creación de sistemas de innovación y el sector privado debe participar activamente.</p> <ul style="list-style-type: none"> •Promover la mayor adopción de conocimientos de todos los actores y a nivel nacional, local y regional. •Incrementar la inversión en ciencia y tecnología (I&D). •Desarrollar mecanismos adecuados para transferencia de tecnología, especialmente a PYMES.
Tecnologías de información y comunicación	<ul style="list-style-type: none"> •Promover el uso de las TICs para mejorar la productividad a través de la reducción de costos de transacción. •Mejorar el acceso y la infraestructura de telecomunicaciones. •Promover las TICs en el sector productivo y entidades del Estado. •Promover el uso de TICs en el sector educativo para ampliar el acceso a información y adopción de nuevas tecnologías. 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover el uso de las TICs para reducir costos de transacción y de coordinación. •El Estado debe proveer el ambiente propicio y adecuado para el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones y mejorar el acceso. •Promover la competencia en el sector de telecomunicaciones para asegurar la prestación de servicios competitivos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover las TICs para aumentar la productividad, la difusión de nuevas tecnologías, mejorar el capital humano, y hacer del gobierno más transparente y responsable. 	<ul style="list-style-type: none"> •Garantizar uso efectivos de las TICs en todo el sistema económico, social y político. •Aplicar la tecnología en los procesos productivos y comerciales y conformar redes empresariales que usen eficientemente las TICs. •Incorporar TICs en el sector educativo y el de salud. •Eliminar brecha digital interna.
Capital humano	<ul style="list-style-type: none"> •Aumentar la inversión en educación para preparar el capital humano necesario para la economía del conocimiento y que los sectores de alta tecnología requieren. •Compromiso más fuerte a nivel de Estado para mejorar el acceso y calidad de la educación pública. 	<ul style="list-style-type: none"> •Educación y entrenamiento continuos para mejorar el capital humano. •Garantizar el constante mejoramiento del acceso y calidad de la educación. 	<ul style="list-style-type: none"> •Llevar la educación al primer nivel en la agenda de desarrollo. •Enfocarse en políticas orientadas a aumentar la productividad del trabajo principalmente a través de mayor acceso a educación. •Revisar los beneficios sociales de los trabajadores de acuerdo a sus necesidades. •Atar el salario mínimo a los incrementos en productividad. •Abrir instancia de 	<ul style="list-style-type: none"> •Incrementar inversiones en educación, capacitación laboral y empresarial. •Participación de asociaciones gremiales para dar servicios de educación y capacitación laboral. •Incorporar TICs en el sector educativo.

			diálogo y concertación entre empleados y empleadores.	
Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> •Fortalecer las instituciones para hacerlas creíbles, transparentes, responsables y predecibles. •Aumentar la eficiencia de las instituciones y garantizar que provean los bienes públicos que se demandan de ellas y que no representan una carga en cuanto a regulación. •Desarrollo del capital social. 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover instituciones sólidas que garanticen el imperio de la ley, la seguridad, la protección de los derechos de propiedad, la transparencia, la eficiencia del sector público, y el crecimiento de la productividad en todos los sectores. 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover instituciones sólidas principalmente para atraer IED: dismantelar regulación excesiva, brindar protección a los derechos de propiedad, imperio de ley, reducir corrupción. 	<ul style="list-style-type: none"> •Inventar nuevas instituciones que permitan formular e instrumentar políticas activas de competitividad y en las que exista una alianza entre el sector privado y el público. •Desarrollar mecanismos de control recíproco que establezcan vínculos entre el incentivo y resultado para evitar un comportamiento rentista por parte de las empresas.
Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollar infraestructura de telecomunicaciones y de transporte para promover el comercio internacional. •Eliminar restricciones al transporte aéreo, terrestre y marítimo y buscar reducir sus costos. 	<ul style="list-style-type: none"> •Desarrollar una adecuada infraestructura pública para reducir costos de transporte y la distancia económica a los mercados, principalmente para los productos de exportación. •Mejorar la regulación de la participación privada en el desarrollo de la infraestructura. 	<ul style="list-style-type: none"> •Incrementar la eficiencia de los puertos y de los procedimientos aduaneros. •Fortalecer la regulación del sector para promover la participación privada y garantizar el nivel adecuado de competencia en la provisión de servicios. •Reducir las brechas externas e internas en infraestructura de telecomunicaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> •Promover combinaciones público-privadas para proveer servicios de infraestructura. •Desarrollar infraestructura como complemento a la actividad exportadora. •Corregir el déficit regulatorio en infraestructura.
Estabilidad macroeconómica	<ul style="list-style-type: none"> •La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, mas no suficiente para el crecimiento. •Es importante reducir la volatilidad del crecimiento que se genera por la dependencia en la exportación de RRNN. 	<ul style="list-style-type: none"> •Crear mecanismos e instituciones para reducir la vulnerabilidad macroeconómica. 	<ul style="list-style-type: none"> •Ambiente macroeconómico continúa adverso principalmente debido al alto costo e inestable acceso a financiamiento externo e interno para el sector privado. 	<ul style="list-style-type: none"> •Evitar déficit insostenibles tanto públicos y privados, vigilar desajustes financieros, controlar la inflación, y las variables reales de la economía. •Reducir la vulnerabilidad macroeconómica.

Fuente: CEPAL, BID, BM, CAF/LACR.

Agenda Nacional de Competitividad Ecuador Compite (www.mincomex.gov.ec). Perú está por presentar su estrategia nacional de competitividad. Con el fin de apoyar estas iniciativas en la región, la Corporación Andina de Fomento (CAF) está llevando adelante el Programa Andino de Competitividad (PAC). El objetivo central es el de contribuir a establecer una agenda integrada para la competitividad nacional y regional que permita alcanzar el crecimiento sostenible y mejorar las condiciones de vida en la región. En su primera fase, entre 1999 y el 2001, el PAC ha logrado aumentar la presencia del tema de la competitividad en el debate público; producir un conjunto de documentos técnicos que proporcionan una visión global y exploran alternativas en cuanto a la mejora de la competitividad de las empresas de los países andinos; y ofrecer apoyo intelectual y estratégico al inicio de varias acciones de políticas públicas y definir áreas de acción para el fortalecimiento de “clusters” que promueven la competitividad.

En su segunda fase 2002-2004, el PAC apoyará la consolidación de una agenda nacional y regional para la competitividad, promoverá el diálogo nacional y regional sobre competitividad y fortalecerá la capacidad de la CAF para responder a las necesidades de desarrollo de la región. Se han priorizado cinco áreas de trabajo:

Estrategias de competitividad: este componente contempla el diseño de estrategias de desarrollo para países ricos en recursos naturales, que junto con potenciar su aprovechamiento, produzca lineamientos para un desarrollo sostenido en el futuro.

Promoción y desarrollo de clusters: dada la poca presencia de clusters en la región andina y la debilidad de los existentes, este componente del PAC busca identificar y apoyar actividades de desarrollo de clusters que mejoren su capacidad de transformarse en mundialmente competitivos, aumentando exportaciones, atrayendo inversiones y generando empleo.

Clima de negocios: este componente apoyará los procesos para facilitar el desarrollo de la actividad empresarial, incluyendo la promoción de inversiones nacionales y extranjeras. Entre otras iniciativas, están la simplificación de trámites y la eliminación de barreras administrativas.

Innovación, tecnología y productividad: este componente plantea fortalecer las alianzas entre el sector productivo e instituciones de investigación y transferencia tecnológica, apoyar el acceso a las tecnologías de información y su integración al proceso productivo y remover obstáculos y buscar oportunidades al comercio electrónico regional y mundial.

Fortalecimiento de instituciones para la competitividad: en este componente, se provee asesoría, capacitación, y herramientas analíticas a instituciones que trabajan para mejorar la competitividad y se propiciará el intercambio de ideas entre las instituciones de la región. Adicionalmente, el PAC se enmarca dentro de otras iniciativas de la CAF que apoyan el mejoramiento de la competitividad de la región, en particular el proyecto de integración de la infraestructura regional suramericana (IIRSA), el programa de biodiversidad y el programa de fortalecimiento e integración de los mercados de capital. (El detalle de estos programas se encuentra en www.caf.com)

A través de estos programas y las actividades propias de la institución como banca de desarrollo, la CAF tiene como objetivo dar una respuesta concreta en la implementación de iniciativas que mejoren la capacidad de los países para retomar el crecimiento sostenible. Perseverar en acciones que remuevan los obstáculos que inhiben la competitividad de los países es el desafío clave para la región.

V. Conclusiones

Pese a reformas llevadas adelante en la década de los 90, América Latina continúa rezagada en términos de desarrollo económico y social. La situación se ha visto agravada luego de 1997, debido a una serie de factores externos y problemas internos en la mayoría de los países. La crisis económica internacional y los pobres resultados en materia de crecimiento, equidad y bienestar han contribuido a generar una percepción de frustración y han mostrado cuán vulnerable sigue siendo la región frente a choques externos.

Esta vulnerabilidad ha causado una nociva volatilidad de las principales variables económicas lo que ha detenido el crecimiento y la inversión. Una de las explicaciones de esta vulnerabilidad es que pese a todos los esfuerzos para diversificar sus economías, la región sigue especializada en la explotación de sus recursos naturales. Si bien este patrón de especialización productiva ha estado relacionado con mayor volatilidad de los términos de intercambio y de los flujos de capital, no existe una “maldición” intrínseca en la dependencia en los productos primarios que impida el crecimiento y el desarrollo. Esa volatilidad más bien está explicada por la manera cómo estos países han utilizado sus recursos naturales, en particular por la poca diversificación productiva, políticas e instituciones que exacerban la volatilidad y la ausencia de mecanismos estabilizadores frente a choques adversos.

Es imprescindible desarrollar mecanismos e instituciones que mitiguen el impacto de esta vulnerabilidad, en particular a través del fisco y de los sistemas financieros, para reducir así la transmisión de estos choques a la economía real. Adicionalmente, si bien los países no deben dar la espalda a su riqueza natural, es fundamental hacer un uso racional de dichos recursos e incorporar valor a través del desarrollo tecnológico y el desarrollo del capital humano. En otras palabras, parafraseando al Banco Mundial (2001), no es importante *qué* producimos, sino *cómo* producimos. En definitiva, los países ricos en recursos naturales deben complementar su acervo natural con políticas e iniciativas que permitan crecer más dinámicamente, aprovechar sosteniblemente sus recursos, diversificar su base productiva y crear nuevas fuentes de ventajas competitivas basadas en la incorporación de conocimiento. Esta precisamente debe ser la base de la estrategia de competitividad en los países de la región.

Desafortunadamente, el estado de la competitividad de la región es muy pobre. De acuerdo a los índices de competitividad que publica el Foro Económico Mundial, los países de América Latina aparecen en lugares muy rezagados a nivel internacional. Los países andinos están en posiciones inclusive inferiores. Los principales obstáculos que están impidiendo mejorar la competitividad de la región tienen que ver con la debilidad institucional, la escasa capacidad tecnológica y de innovación y la persistencia de un ambiente macroeconómico inestable. Adicionalmente, las limitaciones de la infraestructura pesan mucho como determinantes de la competitividad, especialmente en un continente alejado de los principales centros mundiales y con una geografía difícil. Varios estudios recientes de las principales instituciones multilaterales se han concentrado en el tema de la competitividad. En general, existe amplia coincidencia en el diagnóstico y las recomendaciones para lograr avances en la competitividad como base del crecimiento económico. El reto actual es la implementación de dichas recomendaciones. En otras palabras, cómo pasar de la teoría a la práctica.

En los últimos años, varios países de la región han iniciado agendas nacionales de competitividad, como una alianza entre los sectores público, privado y académico para llevar adelante

iniciativas que eleven la productividad como base del crecimiento. Este tema está cada vez más presente en el diseño de políticas públicas, así como la construcción de una nueva institucionalidad para su manejo.

En este sentido, la Corporación Andina de Fomento está llevando adelante una serie de programas, como el Programa Andino de Competitividad (PAC), para apoyar una agenda nacional y regional para mejorar la competitividad en la región, una tarea clave para retomar la senda del crecimiento económico en un marco de sostenibilidad ambiental y equidad social.

VI. Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2001), "Competitividad: Motor del Crecimiento". www.iadb.org

Banco Mundial (1999), World Development Indicators CD-ROM, World Bank, Washington.

Birdsall Nancy y Augusto de la Torre (2000), "Equidad con Crecimiento en América Latina", Aporte al Consenso de Washington, Carnegie Endowment e Inter-American Dialogue. Washington.

Braun Matías y Ricardo Hausmann (2002), "Financial Development and Credit Crunches: Latin America and the World", in World Economic Forum, The Latin American Competitiveness Report 2001-2002, (Oxford University Press, New York).

Caballero R. (2000), "Macroeconomic Volatility in Latin America: A View and Three Case Studies", NBER Working Paper No. W7782, NBER, Cambridge.

Calvo Guillermo (1996), "Why is the market so unforgiving?", Paper presented for the conference Financial Liberalization in Developing Countries, Ankara, June.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2002), "Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe", Publicaciones de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2001). "Una Década de Luces y Sombras: América Latina y El Caribe en los Años 90". Publicaciones de las Naciones Unidas. www.eclac.org

De Ferranti et. al. (2002), "From Natural Resources to the Knowledge Economy", Banco Mundial. Ver especialmente capítulo 1 y capítulo 3. www.worldbank.org

Fondo Monetario Internacional (2001), International Financial Statistics CD-ROM, International Monetary Fund, Washington.

Gavin Michael, Hausmann Ricardo y Leiderman Leonardo (1996), "The Macroeconomics of Capital Flows to Latin America: Experience and Policy Issues", in Volatile capital flows: Taming their impact on Latin America, Inter American Development Bank, Washington.

Gavin M. y R. Hausmann (1996), "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America", IADB Research Department Working Paper No. 315, Inter American Development Bank, Washington.

Gavin, M. y R. Hausmann (1998), "Nature, Development and Distribution in Latin America: Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources", IADB Research Department Working Paper No. 378, Inter American Development Bank, Washington D.C.

Gylfason Thorvaldur (2001), "Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection?", CESifo Working Paper No. 530, CESifo, Munich.

Hausmann Ricardo (2001), "Dealing with terms-of-trade volatility", presentación hecha en el seminario Volatilidad Externa y Competitividad en la Región Andina, Center for International Development, Harvard, mayo 2001.

Jaramillo Fidel y Franco Quindi (2002), "Making sense (or not sense) of competitiveness indices", mimeo, Corporación Andina de Fomento, Caracas.

Jaramillo Fidel, Castilla Miguel y Arcos Xavier (2000), "Ecuador: La dolarización y la seducción por la estabilización" Trabajo de investigación No.04, Corporación Andina de Fomento, Caracas, mayo 2000.

Kauffmann Daniel y Gray Cheryl (1998), "Corruption and Development", Finance and Development, Journal volume 35 1, (march 1998), pp. 7-10, World Bank

Leite Carlos y Jens Wedimann (1999), "Does Mother Nature Corrupt? Natural Resources, Corruption and Economic Growth", IMF Working Paper WP/99/85, Fondo Monetario Internacional, Washington.

Manzano O. y R. Rigobón (2001), "Resource Curse or Debt Overhang", NBER Working Paper No. W8390, NBER, Cambridge.

Prebisch Raúl (1981), "Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación", Fondo de Cultura Económica, México.

Prebisch Raúl (1959), "Commercial Policy in the Underdeveloped Countries (in International Trade and Payments in an Era of Coexistence)", The American Economic Review, Vol. 49, No. 2, (May, 1959), pp. 251-273

Programa Andino de Competitividad, CAF-CID Harvard. Varios documentos. Ver en www.cid.harvard.edu/andes.

Sachs J. y Klaus Schawb (2001), The Latin American Competitiveness Report 2001-2002, Foro Económico Mundial, 2001. Ver especialmente capítulo 1. www.weforum.org

Sachs J., Klaus Schawb y Michael Porter (2001), The Global Competitiveness Report 2001-2002. Foro Económico Mundial, 2001. Ver especialmente resumen ejecutivo y Parte I. www.weforum.org

Sachs Jeffrey y Andrew Warner (1997), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", mimeo, CID-Harvard, Cambridge.

Sachs Jeffrey y Andrew Warner (1995), "Natural Resource Abundance and Economic Growth", NBER Working Paper, No. 5398, NBER, Cambridge.

Thorpe Rosemay (2000), "Progress, Poverty and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century", Journal of Economic Literature, Journal volume 38 1, (march 2000), pp. 159-161, University of Chile.

Vial Joaquín (2002), "Competitividad y Recursos Naturales", Presentación hecha dentro de Programa Andino de Competitividad, Caracas.

Williamson John (2000), "What the World Bank Think about the Washington Consensus?", World Bank Research Observer, Journal volume 15 2, (Aug, 2000), pp. 251-264.

Capítulo II

Vulnerabilidad externa y volatilidad económica



*Osmel Manzano**

I. Introducción

II. Vulnerabilidad externa: sus causas

1. Los términos de intercambio
2. Los flujos de capitales

III. De la vulnerabilidad externa a la volatilidad económica: los mecanismos de transmisión

1. Política fiscal
2. Los mercados financieros domésticos
3. Las consecuencias de la transmisión: volatilidad económica y sus efectos

IV. Una región vulnerable, ¿existen soluciones?

V. La tarea de evitar la transmisión

VI. Conclusiones

VII. Bibliografía

*Ejecutivo principal, Dirección de Estudios Económicos, Corporación Andina de Fomento. E-mail: omanzano@caf.com

El autor agradece a Miguel Castilla, Fidel Jaramillo y Joaquín Vial por sus valiosos comentarios y sugerencias. Todos los posibles errores son del autor. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no representan la opinión de la Corporación Andina de Fomento.

I. Introducción

Una de las principales características de las economías externas ha sido la volatilidad de su crecimiento, es decir, oscilaciones violentas de sus tasas de crecimiento. Comparadas con las asiáticas, las economías latinoamericanas han permanecido prácticamente sin crecer en los últimos 20 años, con violentas oscilaciones, como se aprecia en los dos gráficos a continuación¹. El PIB per cápita se encontraba en 1998 prácticamente al mismo nivel de 1980. Adicionalmente, la volatilidad del crecimiento (si bien disminuyó en los años 90) es alta comparada con los países en desarrollo y sólo las circunstancias extraordinarias de la crisis asiática del 97 han hecho que la volatilidad asiática sea mayor².

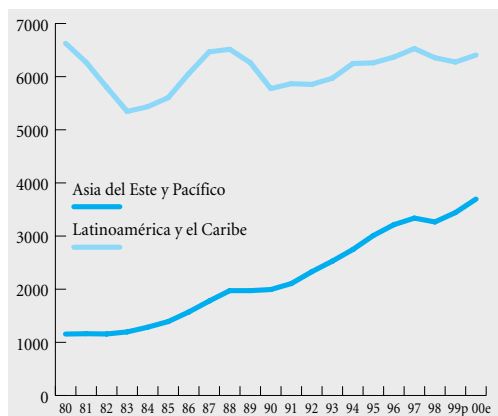
Esta volatilidad del producto es especialmente preocupante si se toma en cuenta que los meca-

nismos teóricos para hacer frente a estos choques adversos parecieran no funcionar. Hausmann (2001) muestra cómo para nuestros países la volatilidad del consumo es mayor que la volatilidad del producto.³ Es de esperarse que ésta sea menor, dado que se trataría de financiar los años malos con ahorros en los años buenos. Sin embargo, en la práctica esto no ha sido así.

Esta situación ha generado un sentimiento de inseguridad en los habitantes de la región, como recoge el Banco Mundial (2000). En general, existe una tendencia a pensar que nuestros padres vivieron mejor que nosotros y que nuestros hijos vivirán peor. Adicionalmente, hay una demanda para que el gobierno gaste más en programas de seguro (seguro de desempleo, pensiones, etc).⁴

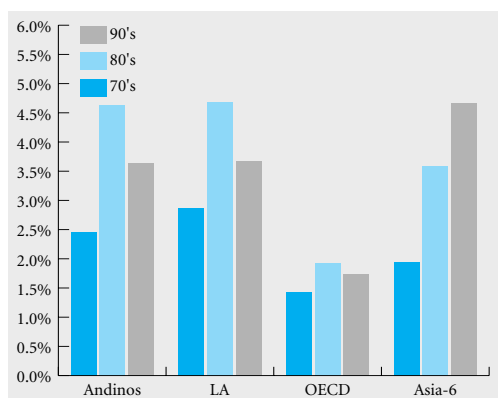
Esta volatilidad ha sido asociada con la vulnerabilidad externa de la región. La región presenta altas tasas de volatilidad (medida como la dispersión en las tasas de variación) en

Gráfico 1
PIB per cápita
(PPP US\$ 95)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 2
Desviación standar del crecimiento per cápita
(PPP 1995, medianas para la región)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

1 Para la metodología y fuentes de cada gráfico, ver el apéndice metodológico.

2 De hecho, cuando se calcula esa desviación para los países asiáticos sólo para el período 1990-2000, sacando los años 98 y 99 (los años de caída y recuperación de la crisis), se obtiene 1,75%, es decir, una caída.

3 Es importante destacar que la volatilidad del consumo podría venir por problemas de su construcción en las cuentas nacionales. Muchas veces el mismo es calculado como residuo, recogiendo probablemente los errores y omisiones de dichas cuentas, así como los errores en la estimación de inventarios (que muchas veces son estimados en base de fórmulas, no a base de estadísticas primarias).

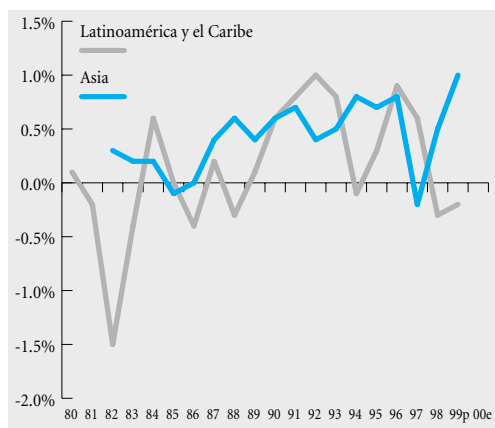
4 Hay que aclarar que si bien este es el sentimiento general de la población en América Latina, existe bastante heterogeneidad cuando vemos los países individualmente.

los términos de intercambio y en los flujos de capitales que vienen a ella. No sólo eso, pareciera que existe una relación perjudicial entre ambas variables: cuando hay un choque negativo en los términos de intercambio, parecería que también se redujeran los flujos de capital, disminuyendo con ello las opciones de financiamiento externo. A esto es lo que se denomina vulnerabilidad externa de la región, a choques externos negativos que no se pueden financiar en los propios mercados internacionales.

Sin embargo, vulnerabilidad externa no necesariamente implica volatilidad económica. Los países podrían ajustarse para evitar que estos choques externos se transmitan a las economías domésticas. Por lo tanto, hay que entender los canales por medio de los cuales se da esta transmisión. En este sentido, el gobierno y los agentes privados, en particular a través de los sistemas financieros, tienen un rol importante.

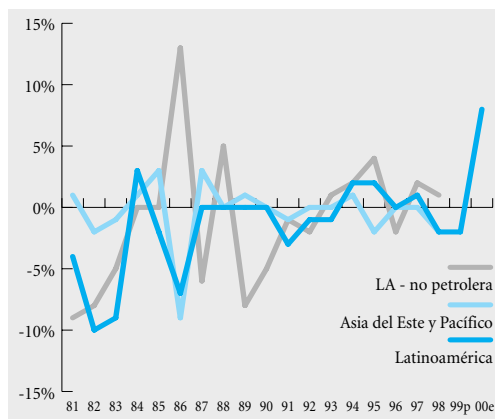
En este capítulo se comienza revisando, en la Sección I, las fuentes de la vulnerabilidad externa, términos de intercambio y flujos de capitales. Luego, la Sección II investiga cómo esa vulnerabilidad externa se transforma en volatilidad económica, explorando los dos canales principales: gobierno y sistemas financieros, junto con las consecuencias negativas de la volatilidad económica. Dado este panorama, se plantea la pregunta de si hay alguna opción de política. La Sección III investiga las alternativas para reducir la vulnerabilidad externa y la Sección IV presenta las opciones de políticas que tienen los gobiernos para reducir esa transmisión de vulnerabilidad al interior de las economías. Finalmente, la Sección V presenta las conclusiones.

Gráfico 3
Cambios en reservas internacionales
(en % del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 4
Variación de los términos de intercambio
(en porcentajes)

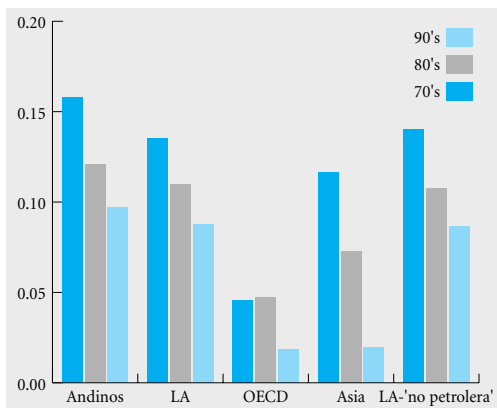


Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

II. Vulnerabilidad externa: sus causas

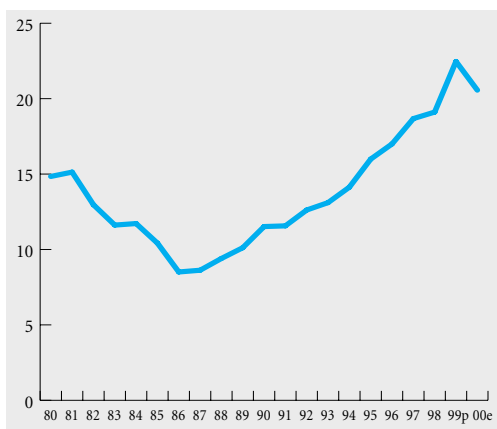
La volatilidad de la región ha sido asociada a cambios en la posición externa de los países. El Gráfico 3 pareciera confirmar esta teoría. En él se observa el cambio en reservas internacionales y se aprecia cómo para los países latinoamericanos el saldo en balanza de pagos ha fluctuado considerablemente en los últimos 20 años. Este no ha sido el caso de los países asiáticos, por ejemplo, que

Gráfico 5
Volatilidad de los términos de intercambio
 (desviación standard de la tasa de variación)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 6
Comercio en América Latina
 (en porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

muestra la importancia que ha adquirido el comercio internacional dentro de Latinoamérica. Como se ve, luego de un retroceso, el peso del comercio internacional con respecto al tamaño de las economías era un 39% mayor en el 2000, comparado con 1980. Es por esto que las economías se encuentran ahora más expuestas a los choques provenientes de los términos de intercambio, que en 1980.

Estos choques de términos de intercambio han estado asociados principalmente a cambios en los precios de productos primarios. Como se observa en el Gráfico 7, las exportaciones primarias re-

–con la excepción de la crisis del 97– han mantenido un saldo relativamente estable.

La región posee una posición externa bastante frágil y muy volátil. Para entender qué es lo que determina esta fragilidad es necesario separar la balanza de pagos (que es lo que se mide con el cambio en las reservas) entre sus dos componentes: la cuenta corriente (es decir el comercio externo) y la cuenta de capitales. En los próximos apartados se hace este análisis.

1. Los términos de intercambio

La principal fuente de la inestabilidad externa está en la volatilidad de los términos de intercambio. Como se observa en el Gráfico 4, los términos de intercambio sufrieron una importante caída a comienzos de los 80,⁵ para luego estabilizarse. Sin embargo, comparadas con los países asiáticos las fluctuaciones son mayores. Para ver esto mejor, en el Gráfico 5 se muestra la desviación estándar de la tasa de variación de los términos de intercambio.

Como se observa, si bien los choques promedio de términos de intercambio han venido disminuyendo en magnitud en la región, los mismos continúan siendo altos. En la década de los 80, los términos de intercambio variaban en promedio en América Latina un 13,5%. En los 90, esta variación pasó a ser un 9%, sin embargo el número es alto comparado con la variación promedio de 2% en los países asiáticos o la OECD.

Además, la importancia relativa de estos choques no ha disminuido, dado que estas economías son cada vez más abiertas. El Gráfico 6

5 El principal sospechoso para esta volatilidad es el petróleo, por ello aparece otra línea que representa a América Latina menos Ecuador, México y Venezuela (LA 'no-petrolera'). Como se ve, de todas formas cae, producto de la caída de los precios de los productos primarios en general en los ochentas (como documentan Manzano y Rigobón, 2001).

presentan una parte importante de las exportaciones latinoamericanas. De hecho, excluido el petróleo (cuyo precio ha caído en estos 20 años), el peso relativo de las exportaciones primarias no se ha reducido mucho. Si adicionalmente se saca a México de la muestra (por el efecto que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica ha tenido sobre ese país), se observa que el peso de las exportaciones primarias no petroleras ha aumentado. Si a esto se añade el fenómeno explicado anteriormente, el mayor peso del comercio exterior, se encuentra que el peso de las exportaciones primarias no petroleras, con respecto al PIB, continúa siendo el mismo que en 1980 (3,9 %).⁶

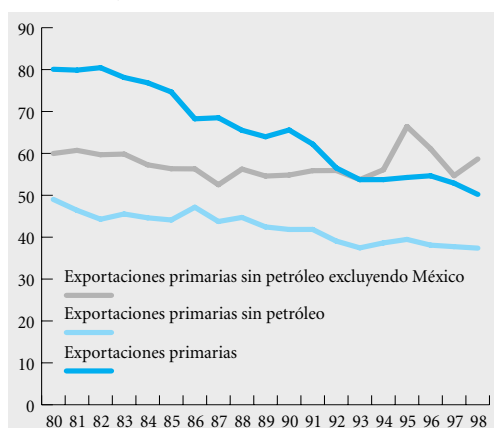
2. Los flujos de capitales

Ahora bien, volatilidad en los términos de intercambio no implica vulnerabilidad externa. En teoría los países disponen de los mercados internacionales de capital para hacer frente a dicha volatilidad. Es por esto que es importante estudiar el comportamiento de los activos financieros. Como se observa en el *Gráfico 8*, existe una paulatina integración de las economías latinoamericanas a los mercados de capitales internacionales. Esto las hace más vulnerables a los cambios que ocurran en dichos flujos. En el *Gráfico 9* se muestran los flujos NETOS y su composición. Puede observarse cómo en los años 90 los flujos netos comenzaron a recuperarse luego de la crisis de la deuda en los años 80.

Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre la primera parte de los 90 y la segunda. Al principio la expansión fue a través de capitales de largo y mediano plazo (inversión extranjera directa e inversión de cartera, principalmente en privatizaciones). En la segunda mitad de la década, en particular luego de 1995, el crecimiento en los flujos vino dado en mayor parte por capitales a corto plazo (representados en el gráfico por la diferencia entre la línea de “Flujos” y la línea de “Cartera”). Estos se caracterizan por ser más volátiles, como se demostró en el período 1999-2001, a raíz de las crisis brasileña y argentina. En este sentido, el *Gráfico 10* muestra la volatilidad asociada a los flujos de capital.

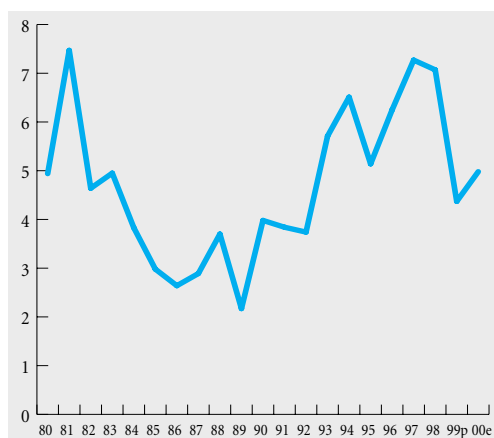
6 Dada la evolución de los precios relativos, pareciera que los países latinoamericanos, lejos de diversificarse, se están concentrando aún más en estos sectores (Ver Gavin y Hausmann, 1998).

Gráfico 7
Exportaciones primarias en América Latina (en porcentajes)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 8
Flujos de capital en América Latina (en porcentajes del PIB)

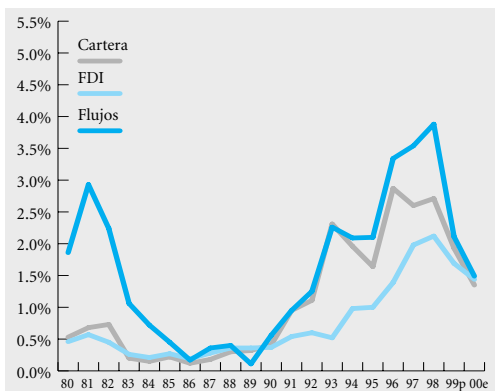


Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Como se aprecia, los flujos de capitales en la región se han hecho más volátiles y su volatilidad es alta comparada con otras regiones del mundo. Por lo tanto, ello agrava la situación externa de los países que ya de por sí era volátil por el lado de la cuenta corriente. Cabe preguntarse, entonces, ¿cómo reaccionan estos flujos ante los choques de los términos de intercambio?

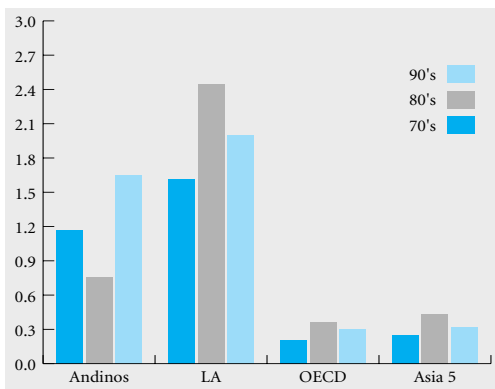
En un trabajo reciente, Manzano y Rigobón (2001) muestran como, dentro de los países en desarrollo, los países con recursos naturales parecieran endeudarse más cuando los precios de los recursos son altos, sugiriendo que el acceso al crédito por parte de estos países está ligado al colateral implícito. El *Gráfico 11* busca la correlación entre los flujos de capital privado (excluyendo inversión extranjera directa) y los términos de intercambio. Se observa que para los países andinos los flujos de capitales se comportan de manera pro-cíclica con respecto a los términos de intercambio, mientras que para los países de Latinoamérica en general pareciera que sí se da cierto movimiento contra-cíclico, aunque no es significativo. Por lo tanto, la evidencia pareciera ser mixta en este sentido. Más adelante, cuando se hable de opciones de políticas, se señalarán algunos factores que pueden explicar esta diferencia de comportamiento.

Gráfico 9
Flujos netos de capitales
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 10
Volatilidad de los flujos de capital
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Adicionalmente, esta no es la única fuente de volatilidad asociada a los flujos de capitales. La crisis asiática del 97, la crisis brasileña del 98 y, al momento de escribir este artículo, la crisis Argentina del 2001, han tenido efectos negativos en la región. En este sentido, no esta claro el mecanismo exacto de origen de los choques.

La literatura reciente se ha enfocado en el estudio del comportamiento del precio de los activos financieros para entender como se transmite una crisis a otros países generando volatilidad. La evidencia pareciera soportar la hipótesis de “co-movimientos” en lugar de “contagio”. Esto implicaría que cuando un país sufre una crisis, esta no se “contagia” a todos los países emergentes, sino a aquellos con problemas similares.⁷ Sin embargo, todavía no está muy claro este mecanismo.⁸ Adicionalmente, los flujos de capitales también responden a factores exógenos a los

7 En esta área se ha generado una cantidad importante de literatura. Entre los trabajos más recientes (que incluyen referencias a trabajos anteriores) se encuentran Borensztein y Gelos (2001), Edwards (2001b), Edwards y Susmel (2000 y 2001), Forbes y Rigobón, (2001) y Hernández, Mellado y Valdés (2001).

8 Algunos de los trabajos mencionados (por ejemplo Borensztein y Gelos, 2001) no pueden descartar la presencia de “herding” (comportamiento en manada, es decir, que los inversionistas siguen el comportamiento de otros), lo cual es perjudicial para los países de la región porque implicaría que no tendrían muchas opciones de política para prevenir esto.

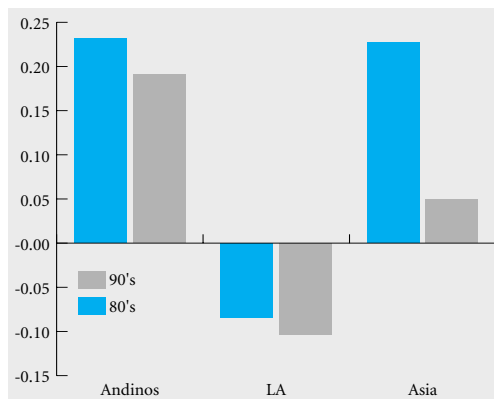
países, como políticas económicas en sus países de origen.⁹ Lo que sí pareciera, es que los períodos de alta volatilidad tienen corta duración (Edwards y Susmel, 2001) y que comienzan antes del día “cero”, es decir, el día que se anuncia cesación de pagos, que ocurre una devaluación, etc. (Borensztein y Gelos, 2001).

Recientemente, crisis en Turquía y Argentina han tenido un impacto en los mercados emergentes, aunque no tan fuerte como las crisis anteriores y el impacto no ha sido similar para todos los países, lo que pareciera ser evidencia de la hipótesis de “co-movimientos”. Esto, sin embargo, no implica que no existan consecuencias significativas para los países de la región. En la región sólo existe un pequeño grupo de países clasificados con “grado de inversión” por las calificadoras de riesgo internacionales.¹⁰ Para los países de la región que no cuentan con dicha calificación podrían haber consecuencias de largo plazo.

En los Gráficos 12 y 13 se observa el cambio neto en la posición de pasivos externos para dos grupos de países¹¹, en uno los que gozan de la calificación de grado de inversión y en otro los que no. La posición de pasivos indica la posición de los extranjeros en el país y excluye la posición de los nacionales en el exterior, lo que refleja, en cierta forma, el acceso a mercados externos.

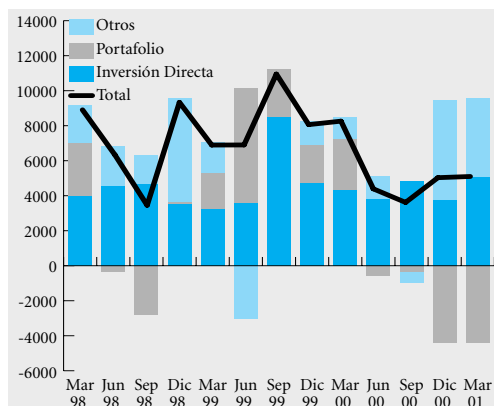
Se observa cómo para los países que no tienen grado de inversión, después de un choque negativo, los flujos no se recuperan al nivel anterior, implicando una caída de los mismos a lo largo de todo el período, y que ha sido distribuida, más o menos proporcionalmente, entre todos los componentes de dichos flujos. Por otro lado, para los países que tienen una calificación de “grado de inversión”, los flujos sí se recuperaban a su nivel previo, revirtiendo este comportamiento

Gráfico 11
Términos de intercambio y flujos de capital
 (correlación entre var. de lo T. de I. y var. de los flujos de capital distintos a inversión extranjera, %PIB. Medianas de la muestra)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 12
Cambio neto en la posición de pasivos, Chile y México
 (en millones de dólares)



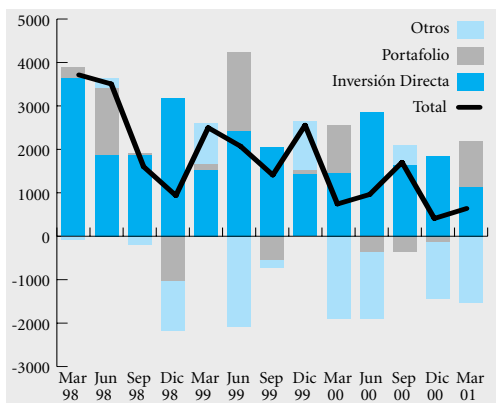
Fuente: Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

9 Ver por ejemplo Golberg (2001), quien analiza el comportamiento del crédito de los bancos de los Estados Unidos a otros países, incluyendo los mercados emergentes. Sin embargo, en este sentido es poco lo que los países de la región pueden hacer y tampoco los países industrializados pueden hacer mucho. Reinhart y Reinhart (2001) exponen cómo el buscar, por ejemplo, la estabilidad de los tipos de cambio de los países industrializados (que puede ser positivo para el comercio internacional de los países emergentes) puede generar inestabilidad de las tasas de interés (y por lo tanto consecuencias negativas desde el punto de vista de servicio de deuda).

10 Chile, El Salvador, México, Trinidad y Tobago y Uruguay, de los cuales solo Chile y Uruguay gozan de dicha calificación en las 3 grandes calificadoras (Standard & Poor's, Moody's y Fitch). Agradecemos a la Dirección de Administración de Riesgo de la CAF por la información.

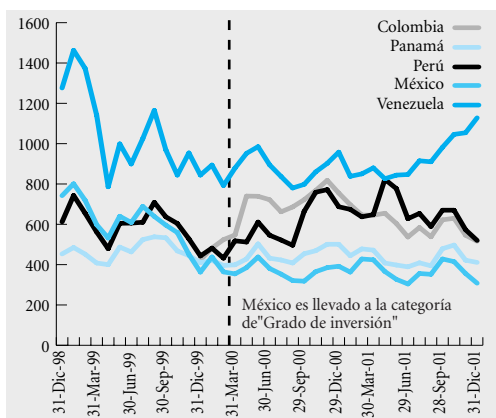
11 Los países seleccionados son aquellos para los cuales hay datos trimestrales y que no han sufrido una crisis en dicho período.

Gráfico 13
Cambio neto en la posición de pasivos, Colombia, Panamá, Perú y Venezuela (en millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 14
Spread del índice EMBI (puntos básicos)



Fuente: Bloomberg Financial Markets, Commodities, News. Ver apéndice para más detalles.

les volátiles, expuesta a choques externos que, en general, son mayores en magnitud a los choques en otras regiones del mundo. No sólo eso, sino que pareciera que los países no pueden financiar en los propios mercados internacionales estos choques externos. A esto es a lo que se hace referencia cuando se habla de vulnerabilidad externa.

con el choque de la segunda mitad de 2000, dónde hay una caída que se concentra principalmente en inversión de portafolio y que ha sido atribuido a varios factores: desaceleración de la economía mundial, crisis argentina, etc.¹² Este comportamiento se ve reflejado en el precio de los activos de la deuda, como se aprecia en el siguiente gráfico, donde se evidencia el *spread* (diferencial de rendimiento entre el bono de deuda del país y uno del Tesoro norteamericano) para cada uno de estos países¹³. Se ve que el comportamiento es distinto dentro de cada grupo, siendo el *spread* mayor y con mayores variaciones. Por lo tanto, pareciera que para los países que no gozan de la calificación de grado de inversión, cada crisis trae consecuencias de largo plazo. Esto es lo que se ha denominado la “maldición de los países que no son grados de inversión”¹⁴.

Parte de estas observaciones se han visto reflejadas en la actual crisis de Argentina. No obstante, esta crisis ha tenido características particulares que pueden cambiar algunas de dichas observaciones. En particular, la percepción de que Argentina es un país insolvente—pero que al mismo tiempo ha tenido liquidez (producto de paquetes de ayuda de los organismos multilaterales)— ha prolongado la crisis. La lentitud en el desenlace de la misma es un fenómeno particular y ha afectado por mayor tiempo a los países que se ha mencionado con anterioridad. Luego de la resolución de la situación crítica se verá si esta dilatación tiene otras consecuencias no vistas anteriormente. Se tiene, entonces, una región con términos de intercambio y flujos de capita-

12 Esto es lo que ha motivado la literatura de las “paradas súbitas” de capital (Caballero y Krishnamurthy, 2001), un problema que en realidad ha afectado sólo a este grupo de países, porque los otros países parecieran observar una caída estructural.

13 El gráfico comienza en diciembre del 98, porque es a partir de allí que existe información. Chile no tiene índice EMBI.

14 Este fenómeno es propuesto y formalmente estimado por Rigobón (2001). En él, estima el cambio que ocurre en la transmisión de los choques externos (en concreto los choques derivados de los problemas argentinos) hacia México, luego que este último fue calificado como “grado de inversión”. El autor encuentra cambios importantes en la trasmisión de dichos choques en beneficio de México, luego que este pasara dicha calificación.

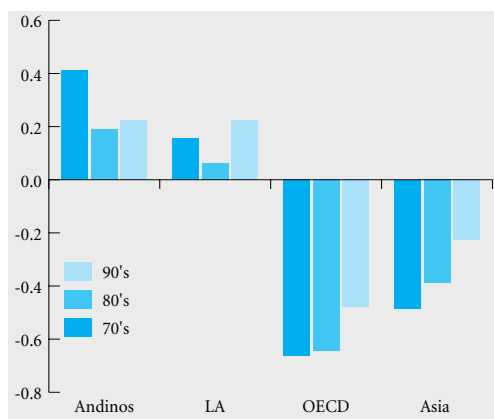
III. De la vulnerabilidad externa a la volatilidad económica: los mecanismos de transmisión

En la sección anterior se ha visto por qué se cataloga la región como vulnerable desde el punto de vista externo. Sin embargo, esto no se traduce necesariamente en volatilidad económica. Es por eso que hay que entender cómo se transmite esa vulnerabilidad externa hacia el interior de la economía. En este sentido, se expondrán los dos principales actores en este proceso: el gobierno y el sistema financiero, al cual acuden los agentes privados al enfrentar choques.

1. Política fiscal

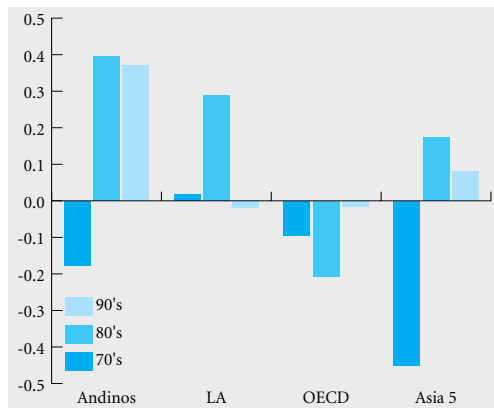
Dada su importancia, el primer actor que siempre se observa es el gobierno. En particular en la región, donde normalmente éste recibe importantes ingresos provenientes de los sectores primarios.¹⁵ Idealmente (como se explicará más adelante), los gobiernos deberían ser “anticíclicos”, tratando de suavizar las fluctuaciones. Sin embargo, en Latinoamérica los gobiernos tienden a tener conductas “pro-cíclicas”, es decir acompañan al ciclo económico, exacerbándolo. El Gráfico 15 reafirma esto. En él se grafica la correlación entre la variación del gasto (como fracción del PIB) y la variación del producto. Como se ve, la región (y los países andinos en particular) se ha caracterizado por la pro-ciclicidad del gasto. Aunque ésta ha disminuido, continúa habiendo una relación positiva. Este comportamiento contrasta con los países de la OECD y del Sureste Asiático.¹⁶

Gráfico 15
Gobierno y producto
(correlación entre variación del PIB y la del gasto como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial 200b y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 16
Gasto y términos de intercambio
(correlación entre variación del gasto y de los términos de intercambio como porcentaje del PIB)



Fuente: Banco Mundial 200b y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

15 Por ejemplo, en Bolivia en el 2000 alrededor de un 33% de los ingresos provenían de hidrocarburos, en Colombia un 10%, en Ecuador un 33% y en Venezuela un 60%. Fuera de los países andinos, el fisco mexicano y el de Trinidad y Tobago recibían un 25% de sus ingresos del sector petrolero (Fuente de los datos: Estadísticas de la Corporación Andina de Fomento).

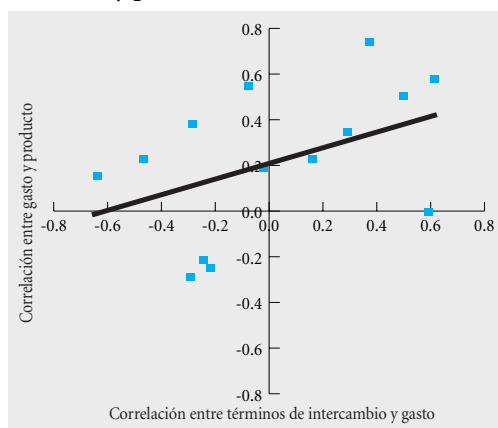
16 Estos hechos son estudiados formalmente por Talvi y Vegh (1996, “Can Optimal Fiscal Policy be Procyclical”, manuscrito, Banco Interamericano de Desarrollo, citado en Gavin y Perotti, 1997). En el trabajo, los autores separan el comportamiento cíclico de la tendencia para el presupuesto y el producto desde 1970 hasta 1995, y llegan a conclusiones similares. Este estudio lo hacen por país y encuentran una correlación mediana para el continente del 0.55 (mayor que la presentada aquí), siendo los países con correlaciones más altas: Venezuela, Perú, Costa Rica y México, en ese orden. Ver también Arreaza (2001), quien además incluye los efectos sobre el consumo.

¿Cuánto de este comportamiento es explicado por los términos de intercambio? En el *Gráfico 16* se asocian las cuentas fiscales a los términos de intercambio¹⁷.

Podemos apreciar cómo en los países de la región el comportamiento del gobierno en los años 80 estuvo fuertemente asociado a las variaciones de los términos de intercambio. Sin embargo, en los años 90, se ve que existen dos comportamientos distintos. Los países andinos, que continúan siendo pro-cíclicos, y el resto de los países latinoamericanos, donde la conducta pro-cíclica pareciera haber desaparecido. Este comportamiento resalta comparado con el comportamiento de los países asiáticos (donde la correlación es muy baja) o con los países desarrollados (donde es negativa). En todo caso, debería esperarse que los gobiernos no varíen el gasto (o lo varíen muy poco), de forma tal de no transmitir el choque y ahorrar los ingresos adicionales para los años buenos¹⁸.

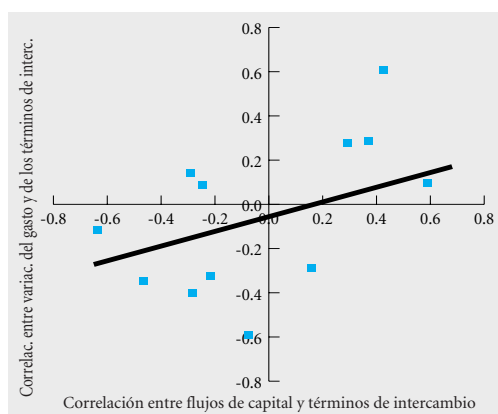
Por lo tanto, los gobiernos en América Latina tienen parte de la responsabilidad de la transición

Gráfico 17
Gobierno y producto



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 18
Gobierno y acceso a los mercados financieros



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

de la volatilidad de los términos de intercambio a la economía interna.¹⁹ Como se observa en el *Gráfico 17*, los países donde los gobiernos tuvieron un comportamiento de gasto más correlacionado a los términos de intercambio son los que además se caracterizan por tener un gasto más pro-cíclico.²⁰ Si bien la parte institucional puede tener un rol importante en esto (y la siguiente sección analiza este tema), parte también se debe a la poca diversificación de la economía, que hace que la base impositiva del gobierno dependa de pocos productos y sea muy volátil.²¹

No solo eso, el *Gráfico 18* muestra que para los países donde el gasto fiscal está más positivamente correlacionado con los términos de intercambio, los flujos de capitales también terminan siendo positivamente correlacionados con los mismos. Por lo tanto, se

17 Los andinos no incluyen Bolivia y Colombia, por falta de datos. Sin embargo, en el caso colombiano se esperaría un comportamiento similar, en particular luego del descubrimiento del campo de petróleo de Cusiana.

18 Hausmann (2001).

19 Hay que mencionar que no sólo en los países en desarrollo el gobierno tiene parte de la responsabilidad a la hora de generar volatilidad. Blanchard y Simon (2000) encuentran que entre los diversos factores que influyen en la caída de la volatilidad del producto en los Estados Unidos se encuentra la reducción en la volatilidad del gasto público.

20 Caballero y Krishnamurty (2001) apuntan hacia el hecho de que la política fiscal al final puede ser pro-cíclica por necesidad: si el problema en la economía fuese una escasez de recursos y por lo tanto el dólar marginal no sea eficiente.

21 Ver Talvi y Vegh (2000).

observa que la política fiscal no solo tiene un efecto “transmisor” de la vulnerabilidad externa, sino que puede tener un impacto “amplificador” de la misma.²²

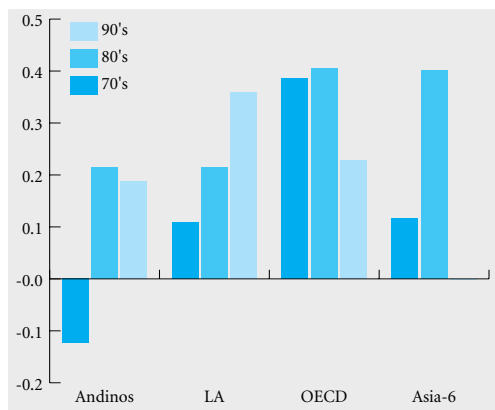
2. Los mercados financieros domésticos

Si bien el estado es “pro-cíclico”, este comportamiento (en la teoría) pudiera ser “contrarrestado” por los agentes privados²³. Sin embargo en la práctica ello no es así. Una forma de verlo es a través de los sistemas financieros, dado que estos serían los encargados de proveer a los individuos de los instrumentos necesarios para enfrentar el choque. Los siguientes gráficos muestran la relación entre el crecimiento real del crédito al sector privado con el crecimiento de los términos de intercambio (*Gráfico 19*) y los flujos de capitales (*Gráfico 20*), estas últimas variables medidas en el año anterior.

Como se aprecia en los gráficos, el crédito interno fue bastante pro-cíclico en la década de los 80 con respecto a ambas variables: términos de intercambio y flujos de capitales. En los años 90 disminuyó significativamente la correlación con los flujos de capitales. Sin embargo, para los términos de intercambio se ve que el comportamiento es distinto en los países andinos, donde baja la correlación, comparada con los otros países de la región, donde aumenta. Para entender esto, hay que recordar que el comportamiento del crédito puede responder a otros factores distintos al comportamiento de los bancos. En particular, puede depender de la política monetaria. Por eso en los siguientes gráficos se repiten los anteriores pero midiendo el crecimiento del crédito como fracción de M2.

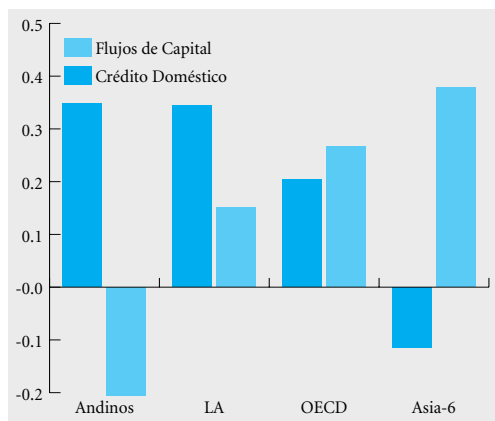
Se observa que una vez que se “corrige” por la política monetaria, el comportamiento de la región es distinto. Puede verse, que en cuanto a los cambios que se observan en lo referente a la correlación entre crédito interno y términos de intercambio, la relación es cada vez más signifi-

Gráfico 19
Crédito doméstico y términos de intercambio
(correlación entre variación de los términos de intercambio y el crecimiento real del crédito al sector privado)



Fuente: Banco Mundial 200b y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 20
Crédito doméstico y flujos de capital
(correlación entre flujos de capital y el crecimiento real del crédito al sector privado)

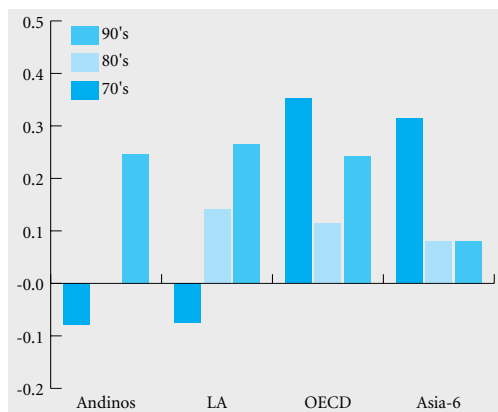


Fuente: Banco Mundial 200b y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

22 Gavin y Perotti (1997) sugieren que esto puede ser debido a que América Latina tiene mala “reputación crediticia”, haciendo que el acceso a los mercados de crédito se reduzca en los tiempos de crisis.

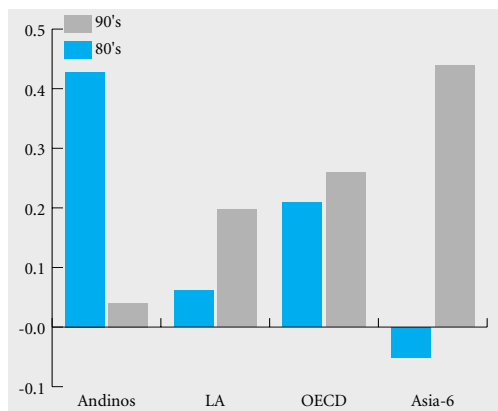
23 Esto es lo que en la teoría económica se conoce como la ‘equivalencia ricardiana’, en honor a David Ricardo, quien fue el primero en hablar de este fenómeno. Los agentes, al ver que el gobierno está haciendo aumentos no sostenibles del gasto, ahorran, porque saben que el gobierno en el futuro les va a tener que cobrar más impuestos o reducir el gasto para compensar su política de hoy (Barro, Grilli y Febrero, 1997).

Gráfico 21
Crédito doméstico y términos de intercambio
 (correlación entre variación de los términos de intercambio y el crecimiento real del crédito al sector privado, como porcentaje de M2)



Fuente: Banco Mundial 200b y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 22
Crédito doméstico y flujos de capital
 (correlación entre flujos de capital y el crecimiento real del crédito al sector privado, como porcentaje de M2)



Fuente: Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

cativa, tanto en los países andinos como en la región en general. Por otro lado, en lo referente a los flujos de capitales, se ve que aún controlado por la cantidad de dinero, el crédito sigue siendo pro-cíclico en los 90 y que dicha pro-ciclicidad aumenta. Aún en la región andina, pasa de ser contra-cíclico (en el *Gráfico 20*) a ser ligeramente pro-cíclico cuando es “normalizado” (aunque no es significativamente distinto de cero, en el *Gráfico 22*). Esta diferencia de comportamiento (entre el crecimiento del crédito y el crecimiento del mismo como fracción de M2) es explicada en gran parte por los cambios que han ocurrido en la región en términos de las instituciones encargadas de la política monetaria en los años 90, luego que los países modernizaran la legislación referente a los Bancos Centrales, incluyendo la independencia de los mismos²⁴. En cierta forma, los gráficos muestran la intervención contra-cíclica de los Bancos Centrales.

Estas correlaciones, que se observan en los gráficos, son exploradas formalmente en Braun y Hausmann (2002), autores que determinan cuándo ocurre una restricción de crédito²⁵ en diversos países (la muestra incluye tanto países en desarrollo como países desarrollados) y luego determinan las variables que pueden originar dicha restricción. Los autores encuentran una relación negativa entre la probabilidad de que ocurra una restricción al crédito y la entrada de flujos de capital, así como con una variación positiva de los términos de intercambio, ambos en el período anterior. En particular encuentran que los países de la región son más proclives que otros países del mundo a tener una restricción de crédito cuando se enfrentan a un choque negativo de términos de intercambio.

Para tratar de explicar este comportamiento, hay que recordar que los gráficos precedentes muestran variables que son la interacción de la demanda y la oferta de crédito, y ambas variables se ven afectadas, a través de diversos canales, por la transmisión de los choques y la política monetaria: se tiene el tradicional canal de crédito por un lado (donde las variaciones de la liquidez

24 Ver el capítulo VI de Castilla en este libro.

25 Definiéndose esta como episodios donde el flujo entó a los prestatarios, en general, llega a caer en una cantidad mayor al 12%. El comienzo del episodio se marca en el período donde dicha caída pasa el 5% y termina cuando la caída es menor al 5%.

afectan la cantidad de dinero disponible para prestar y que se ha tratado de diferenciar con los Gráficos 21 y 22), y los canales de las hojas de balance (los efectos que tienen las tasas de interés sobre el flujo de caja y el patrimonio de las empresas), por el otro.²⁶ Adicionalmente, estarían los efectos de los choques sobre el sector real y la interacción de éstos con las imperfecciones y el poco desarrollo de los mercados de crédito, que afectarían la oferta y demanda de crédito.

En el espíritu de todos estos elementos, en un trabajo reciente de Caballero (2000b) se analiza el comportamiento de Argentina, Chile y México a la luz de un modelo desarrollado previamente en Caballero y Krishnamurty (2001), encontrando cierta evidencia (aunque no económicamente) de la validez del modelo. Los autores desarrollan un modelo donde las economías se caracterizan por lo siguiente: (1) las divisas son un factor de producción “escaso” (por lo que en tiempo de crisis se convierten en una restricción a la economía)²⁷; y (2) poco desarrollo del mercado financiero doméstico (que hace que el acceso al crédito dependa de la presencia de colaterales y no toda la producción se puede usar para este fin).

En este escenario, cuando hay una crisis, a pesar de haber proyectos cuya rentabilidad es mayor que la tasa de interés, la limitante del colateral externo hace que estos proyectos no puedan financiarse. Esto genera una competencia por el financiamiento internacional, donde los proveedores de liquidez ganan el beneficio de dichos proyectos (liquidaciones de activos). Cuando a esto se suma el hecho de que el mercado financiero interno sea poco desarrollado, la situación empeora porque esos proveedores de liquidez ahora no tienen incentivos para ofrecer toda la liquidez a su disposición. De esta forma la economía se encuentra sujeta a choques de liquidez externa los cuales son amplificados al interior por las imperfecciones del mercado interno. Aún más, en mercados poco desarrollados, antes de la crisis los colaterales domésticos se sobre-valúan (son pocos compitiendo por los dólares que están dentro de la economía) y hay incentivos para sobre-endeudarse.

Fuera de estos canales “regulares” de transmisión, existen también problemas asociados a la volatilidad del tipo de cambio nominal (producto de la vulnerabilidad externa), que pueden generar crisis financieras. Países con fuertes choques externos y regímenes cambiarios flexibles, pueden ser propensos a alta volatilidad del tipo de cambio. Si el país es “débil” financieramente (es decir un país donde el sector privado no pueda pedir prestado en el exterior o a largo plazo, aún internamente)²⁸, puede ser propenso a crisis financieras, porque habrá un descalce entre los pasivos y activos en dólares de la banca, y un descalce en los plazos. Esto es lo que ha originado la hipótesis del “miedo a flotar”: actuarán, ante los choques externos los bancos centrales, buscando la estabilización del tipo de cambio, siendo pro-cíclicos.²⁹

Como se aprecia, esta es un área que actualmente se encuentra en desarrollo y todavía no está totalmente claro el mecanismo o los mecanismos a través de los cuales se transmiten los choques (o en todo caso, cuál juega el rol principal). Sin embargo, está claro que los sistemas finan-

26 Para una descripción completa de estos canales ver Bernanke y Gertler (1995).

27 Esto puede ser por dos motivos: (1) la probabilidad de una crisis externa es positiva y/o (2) baja integración a los mercados extranjeros internacionales, los cuales prestan en base a colaterales de activos externos. Esta hipótesis pareciera ser confirmada en un trabajo reciente de Harrison y McMillan (2001), donde las autoras encuentran, usando una muestra en Costa de Marfil, que las firmas domésticas tienen una restricción de acceso al crédito más pronunciada que las firmas extranjeras. No solo eso, cuando las firmas extranjeras se endeudan, empeoran el acceso al crédito de las firmas domésticas.

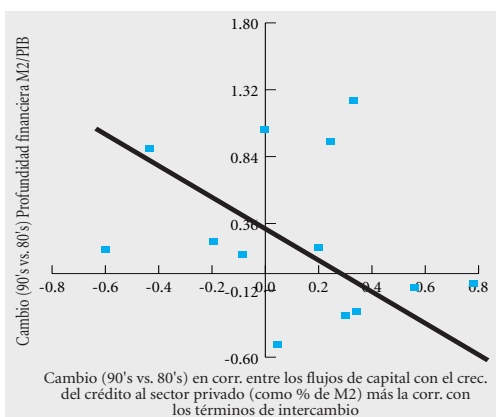
28 Esto es lo que se ha denominado como economías que sufren del “pecado original”, donde los gobiernos y el sector corporativo no pueden emitir instrumentos de deuda externa en moneda local. Ver Aizenman y Hausmann (2000), y Eichengreen y Hausmann (1999).

29 Ver Calvo y Reinhart (2001).

cieros (y en cierta forma, junto con el sector privado) juegan un rol importante en esa transmisión, y probablemente sean las características particulares de cada país las que determinen dicho rol. Sin embargo, la literatura en general apunta a que sistemas financieros más profundos tienden a reducir este efecto amplificador y esta pareciera ser al experiencia de la región. El *Gráfico 23* nos muestra cómo en los países que han profundizado sus sistemas financieros (medidos como la relación M2/PIB) la transmisión de los choques, medida como la correlación entre la expansión del crédito doméstico con los ciclos de los flujos de capitales externos y los términos de intercambio, ha disminuido. Este hecho es recogido formalmente por Braun y Hausmann (2002).

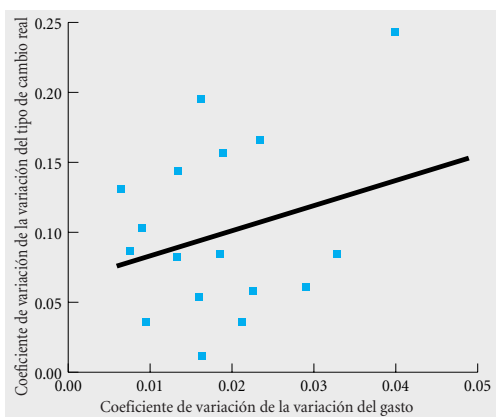
3. Consecuencias de la transmisión: volatilidad económica y sus efectos

Gráfico 23
Profundidad financiera y choques externos



Fuente: Cálculos autor y Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 24
Volatilidad fiscal y volatilidad del tipo de cambio real



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

Se tiene entonces que los actores domésticos, tanto públicos como privados, terminan transmitiendo los choques externos al interior de la economía. La consecuencia de esto es la volatilidad de las economías de la región, expresada como la alta variabilidad de los distintos indicadores económicos.

Como se aprecia en el *Gráfico 24*, por el lado del tipo de cambio, las fluctuaciones generadas por la transmisión de las variaciones de los términos de intercambio se traducen en fluctuaciones del tipo de cambio real^{30,31}. Esto genera importantes distorsiones a la hora de asignar recursos entre distintos sectores de la economía³².

No solo eso, si se consideran factores de irreversibilidad, es decir que lo invertido no puede ser fácilmente movido a otro sector, esta volatilidad puede tener el efecto de disminuir la inversión total de una economía. Adicional-

30 En particular, uno de los enigmas que ha producido bastante investigación en economía es lo lento que se ajusta el tipo de cambio real después de un choque. Si los ajustes fueran instantáneos, no habría tantos problemas con la transmisión de los choques externos. Tradicionalmente, se pensaría que el problema es que los precios se ajustan lentamente. Sin embargo, en una revisión reciente de este tema, Engel y Morley (2001) encuentran que la lentitud del ajuste no proviene de que los precios al interior de la economía se ajustan lentamente, sino de que el tipo de cambio nominal se ajusta lentamente, lo cual en sí sería un enigma aún mayor.

31 Establecer series de tipo de cambio real para distintos países que sean comparables es relativamente complicado, dada la variedad de metodologías, regímenes cambiarios, etc. En este trabajo se han usado series disponibles en Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario (2000), reconociendo sus limitaciones. Sin embargo, cuando se va a estudios de casos, sí se aprecia el mecanismo descrito anteriormente. Ver por ejemplo: Collier y Gunnin (1999).

32 Ver Sachs y Werner, 1997

mente, como bien lo apuntan Gavin y Hausmann (1996), la volatilidad genera volatilidad en las tasas de retorno, por lo que la diversificación es difícil en este contexto. Al reducir la volatilidad, será más claro para los agentes donde invertir. Esto se aprecia en el *Gráfico 25*.

Por otro lado, no solo las fluctuaciones del tipo de cambio real tienen efectos negativos en la región. Una de las características más resaltantes en los últimos años ha sido la alta volatilidad del crédito interno en la región, como se aprecia en el siguiente gráfico; la misma está altamente asociada a la transmisión al interior de la economía de la volatilidad proveniente de los flujos de capitales, como se aprecia en el *Gráfico 27*.

Esta alta volatilidad del crédito se traduce en elevada volatilidad de la inversión (Jaramillo, 2001). Esta volatilidad de la inversión tiene consecuencias negativas, si se considera que los individuos son adversos al riesgo. Adicionalmente, si los retornos al capital son decrecientes (es decir, cada unidad adicional de capital rinde menos que la anterior), la economía estaría mejor en un nivel de capital fijo, que oscilando entre dos niveles de capitales. Es decir, que aun en el caso de que los individuos no sean adversos al riesgo, una inversión menos volátil es mejor. Además, no sólo la inversión es más volátil; como se aprecia en el *Gráfico 28*, la inversión también es menor cuando el crédito es más volátil.

Se tiene, entonces, que la transmisión de la volatilidad externa, bien sea a través del tipo de cambio o de la expansión del crédito, o por una combinación de ambas, se traduce en un menor crecimiento de la inversión privada en la economía. Las consecuencias negativas de esto son que al haber menor inversión se crece menos (como se observó en el *Gráfico 1*, donde se ve que la economía de la región no ha crecido).³³ Pero las consecuencias no solo se traducen en menor crecimiento, por menor capital físico. Existe evidencia de que la volatilidad tiene consecuencias negativas sobre la acumulación de capital humano y la desigualdad económica.³⁴ Las familias pobres, al enfrentar un choque negati-

Gráfico 25
Volatilidad del tipo de cambio e inversión

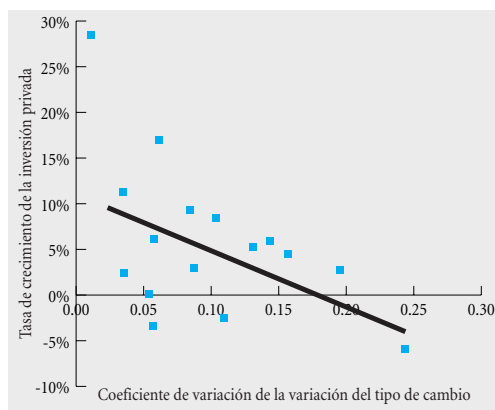
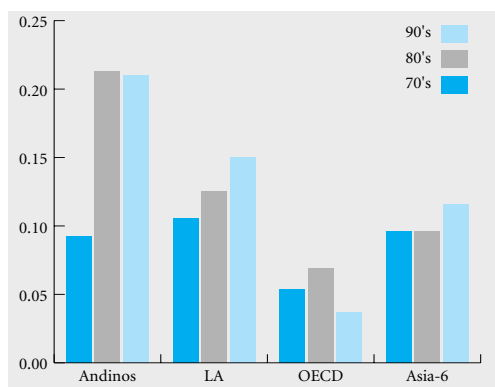


Gráfico 26
Volatilidad del crédito doméstico
(desviación standard de la tasa de crecimiento del crédito real)



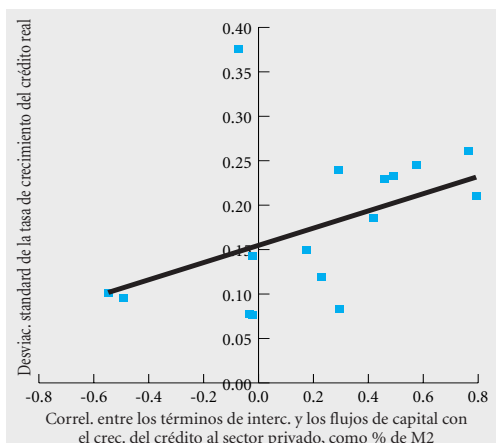
Fuente: Fondo Monetario 2001a. Ver apéndice para más detalles.

33 Este hecho es por ejemplo, documentado formalmente para Chile por Caballero (2001). Sin embargo, Barro (2001) documenta que pareciera que las crisis bancarias y cambiarias no tienen efectos en el crecimiento (aunque pudieran tener un efecto en la inversión), más allá de los cinco primeros años después de la crisis. Cabría preguntarse entonces si el problema es un problema de "frecuencia" de las crisis, asociada a la vulnerabilidad externa de la región. Si este es el caso, de todas formas las soluciones mencionadas luego siguen teniendo validez. 34 Agenor (2002) presenta un análisis integral de las consecuencias de los ajustes macroeconómicos en los pobres, ofreciendo un tanto un marco analítico, así como estimaciones econométricas de los efectos propuestos.

vo, muchas veces se verán forzadas a retirar a sus hijos del sistema educativo (bien sea porque no tienen recursos para costear los gastos o porque necesitan el ingreso que los hijos les pueden dar desde el mercado laboral).³⁵ Sin embargo, al pasar el choque, es poco probable que esos jóvenes regresen al sistema educativo, produciendo así una disminución permanente al nivel de capital humano que la familia pueda acumular. No solo eso, pues dado que la educación es uno de los mecanismos de promoción por excelencia, también la distribución del ingreso se empeora, o en el mejor de los casos no mejora (en una región que es una de las más desiguales).³⁶ Es así cómo la volatilidad económica está relacionada con peores indicadores de educación y distribución del ingreso.³⁷

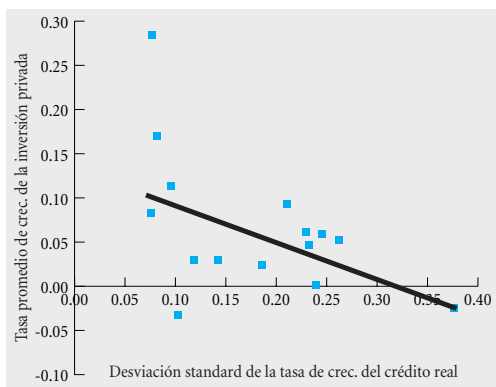
IV. Una región vulnerable, ¿existen soluciones?

Gráfico 27
Flujos de capitales y volatilidad del crédito



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 28
Volatilidad del crédito e inversión



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

Ante estos problemas que enfrenta la región, cabe preguntarse cuáles son las opciones de política para superarlos. En los próximos dos capítulos se verán las opciones para cada uno de dichos problemas. Se comienza estudiando lo que se puede hacer para reducir la vulnerabilidad externa.

En primer lugar, pareciera que los países cuyas economías se han diversificado más, han logrado reducir la volatilidad de sus términos de intercambio. El Gráfico 29 muestra (para los países de América Latina y del Sureste Asiático) la relación entre el cambio de exportaciones primarias versus el cambio en la volatilidad de los términos de intercambio, y revela que existe una relación positiva. Por lo que, en promedio, los países que han experimentado una reducción en el peso de sus exportaciones primarias, han visto reducir la volatilidad de sus términos de intercambio³⁸.

No sólo eso, sino que en líneas generales pareciera que la diversificación de la economía mejora el acceso a los mercados financieros. El Gráfico 30 nos muestra la relación

35 Ver Behrman, et al. (1999) para un desarrollo más formal de estos argumentos, así como para evidencia empírica en el tema.

36 Para mayores detalles en los temas de desigualdad y políticas sociales, ver el Capítulo VII de Germán Ríos en este libro.

37 Estas relaciones están desarrolladas y estudiadas estadísticamente en Agenor (2002) y Gavin y Hausmann (1998).

38 La correlación es 0,52 y es significativa.

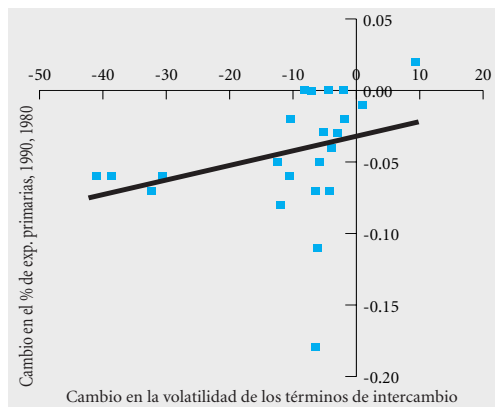
entre el peso de las exportaciones primarias y la correlación entre los flujos de capitales y los términos de intercambio para el mismo grupo de países. Como se observa, las economías menos concentradas en productos primarios tienden, en promedio, a tener flujos de capitales más anti-cíclicos.

Sin embargo, hay que entender que esto no implica que los países deben tratar de reducir su sector primario. Muchos de estos países cuentan con importantes reservas de dichos recursos y tampoco se les puede pedir que abandonen la explotación de los mismos. Lo importante será sentar las bases para promover el desarrollo de los otros sectores. Recientemente se ha vuelto a discutir el rol de la política industrial³⁹, sin embargo la región tiene mucho que hacer, aun antes de plantearse la necesidad de una política industrial. En la *Tabla 1* se presenta, para los países latinoamericanos de la muestra, la reducción en importaciones primarias (comparando el promedio de los años 90 con el promedio de los años 80), con la posición del país en el ranking de competitividad desarrollado por el World Economic Forum⁴⁰. Adicionalmente, se presentan abajo las correlaciones. Se ve que existe una correlación positiva entre competitividad y diversificación económica y que la misma se hace más significativa mientras aparecen aspectos más microeconómicos de la competitividad.^{41,42} Por lo tanto, los países

deben buscar formas de incentivar la competitividad de sus economías para así lograr la diversificación. Este aspecto se toca con más detalle en el Capítulo IV de este libro por Luis Carlos Jemio.

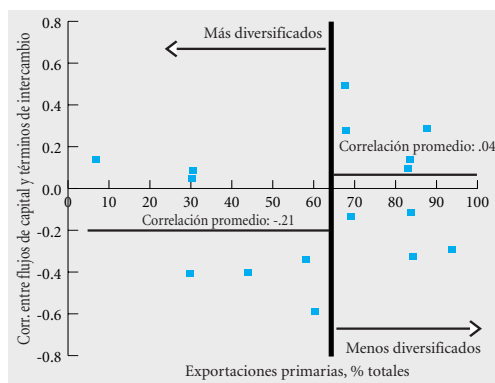
En cuanto a los flujos de capitales, parecería que, en términos de política económica, las re-

Gráfico 29
Exportaciones primarias y volatilidad
Países en desarrollo



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

Gráfico 30
Diversificación y acceso a los mercados
financieros



Fuente: Cálculos autor. Ver apéndice para más detalles.

39 En particular, en la Conferencia de la “Latin American and Caribbean Economic Association”, en sus mesas redondas sobre los retos que enfrenta América Latina, algunos expositores retomaron este tema. No necesariamente se referían a establecer una política de “escoger ganadores”, pero sí a una política de generar información sobre sectores rentables y generar incentivos.

40 World Economic Forum (1999).

41 En otras palabras, los países con puestos más altos en el ranking (lo que significa un número menor) presentan una reducción mayor de la participación de las exportaciones primarias dentro del total de exportaciones.

42 Las únicas excepciones son Perú y Chile. En el Perú hay que destacar que si bien el país se ha concentrado en bienes primarios, estos son bastante diversificados (es decir, no depende de uno o dos productos primarios como el resto de los países). Adicionalmente, se ve que en cuanto a aspectos más “microeconómicos” la posición de Perú en el ranking empeora. En el caso chileno, hay que recordar que las exportaciones primarias incluyen alimentos, que por lo menos tienen cierto valor agregado industrial. Las exportaciones de alimentos pasaron de ser un 8,7% del total en los años 70 a 26,7% en los 90.

comendaciones no serían muy distintas a la de mantener una política macroeconómica estable y sostenible. Hausmann (2001) habla sobre las tres recomendaciones básicas para evitar la volatilidad: ser solvente, líquido y creíble. Estos argumentos son sostenidos en un trabajo reciente de Arreta, Eichengreen y Wyplosz (2001). En él los autores reexaminan la evidencia sobre los efectos de la liberalización de la cuenta de capitales en el crecimiento. Encuentran un efecto positivo, pero ese efecto varía según cómo se mida la liberalización y cómo se estime la relación. En particular, uno de sus resultados indica que los países tienen que corregir sus desequilibrios macroeconómicos antes de abrir la cuenta de capital, en orden a recibir los efectos positivos.

Cuadro 1: Diversificación y competitividad

País	Cambio en la participación de las Exportaciones Primarias	Posición en el Ranking de Competitividad		
		Global	Microeconomía	Ambiente de Negocios
Bolivia	-12%	55	58	58
Colombia	-14%	54	52	53
Ecuador	-4%	53	57	57
Perú	-2%	36	46	44
Venezuela	-7%	50	51	51
Argentina	-9%	42	40	40
Brasil	-19%	51	25	37
Chile	-8%	21	24	24
México	-57%	31	34	25
Costa Rica	-6%	34	28	41
El Salvador	-18%	46	47	48
Correlación		0,20	0,24	0,49

Fuente: World Economic Forum (1999) y Banco Mundial (2000b).

Entre las políticas que se recomiendan para estos fines están mantener la liquidez del Banco Central y desarrollar líneas de crédito contingente. Otra solución que se ha sugerido es la de controles de capitales a corto plazo. La evidencia sobre la efectividad de estos es mixta⁴³. De hecho, en economías poco integradas a los mercados internacionales y con sistemas bancarios poco desarrollados, estos controles pudieran tener efectos negativos (sin ser mal diseñados) y son costosos en términos de bienestar⁴⁴. Adicionalmente, este tipo de mecanismos se presta a la corrupción y comportamiento oportunista, y las experiencias recientes así lo demuestran.⁴⁵ En todo caso, los controles que han logrado cierta evidencia a favor, son los que se hacen a la entrada, no a la salida.

43 Ver Edison y Reinhart (2000) y Kaplan y Rodrick (2001), sobre evidencia positiva de los efectos de los controles de capitales aplicados en Malasia luego de la crisis del 97. Por otro lado, Edwards (2000) habla de la relativa ineffectividad de los controles aplicados en Chile, aunque luego (2001c) argumenta que fueron efectivos, pero que dicha efectividad ha sido exagerada y que no hay garantía de que los mismos funcionen en otros países.

44 Caballero (2000a).

45 Johnson y Mitton (2001) encuentran que los controles de capitales en Malasia sirvieron de cortina para favorecer a firmas conectadas con el gobierno.

Finalmente, la comunidad internacional tiene que jugar un rol importante. En este sentido van todas las discusiones actuales sobre la “Nueva Arquitectura Internacional”⁴⁶. Este es un debate originado por las crisis financieras recientes (México, Asia, Rusia, Brasil) y su resolución. El debate se ha centrado en entender dos preguntas: primera, ¿cuál ha sido el origen de esas crisis? (¿políticas de los países o las interrelaciones de mercados financieros domésticos débiles con los mercados de capital internacionales?); y segunda, ¿cuál es el rol que deben jugar los distintos actores? (gobiernos locales, los inversionistas y la comunidad financiera internacional).

En cuanto al origen, parecería que si bien las políticas de los países tienen cierto peso a la hora de una crisis⁴⁷, hay cierta percepción de que los factores financieros cada vez tienen un rol más importante en las crisis⁴⁸. Dada esta situación, si bien los gobiernos locales tienen todavía cosas que mejorar (las que son el objeto de este capítulo), queda claro que hay que replantearse el rol de las multilaterales y del sector privado. En este sentido, los países “donantes” de las instituciones multilaterales (es decir aquellos que son contribuyentes netos) han manifestado su preocupación sobre el costo de los paquetes de rescate para sus contribuyentes. El problema radica en el hecho de que la presencia de estos paquetes incentive a malas políticas en los países y/o a que el sector privado siga prestando a países “irresponsables” porque saben que igualmente van a ser rescatados⁴⁹.

En este sentido, como lo argumentan Jeanne y Zettelmeyer (2001), los costos para los contribuyentes de los países desarrollados de los paquetes de ayuda son mínimos. Pero está claro que hay que eliminar los incentivos antes descritos. Por eso es que el desarrollo de instrumentos como las líneas de crédito contingente del Fondo Monetario Internacional son importantes, ya que ponen fondos disponibles *ex-ante* para que los países puedan enfrentar crisis de este tipo, pero define ciertas condiciones previas para ser elegibles⁵⁰. Sin embargo, este debate continúa, como lo ha demostrado la reciente crisis argentina, donde ha habido ciertas contramarchas a la hora de decidir cómo se debe intervenir y el rol del sector privado en la resolución de la crisis⁵¹.

V. La tarea de evitar la transmisión

Si bien tenemos una región vulnerable externamente, sus actores domésticos transmiten esos choques externos al interior de la economía, haciéndola volátil y con consecuencias negativas en términos económicos y sociales. Por lo tanto, hay un margen para la aplicación de políticas públicas para reducir la transmisión de los choques externos al interior de la economía.

46 Para una revisión de los temas relacionados a la “Arquitectura Financiera Internacional” ver Eichengreen (1999) y Fernández-Arias y Hausmann (2002).

47 Edwards (2001b).

48 Eichengreen (1999).

49 Dooley y Verma (2001) argumentan, con un modelo, que si bien las crisis financieras generan pérdidas, cuando las intervenciones de “terceros” (como el Fondo Monetario Internacional, por ejemplo) son predecibles, se puede terminar aumentando las pérdidas de las crisis.

50 Una solución interesante y creativa, propuesta recientemente en Caballero (2001), consiste en la creación de un instrumento financiero contingente en los choques externos que enfrentan los países en desarrollo. Este tipo de instrumentos requeriría, en su inserción, el apoyo y soporte tanto de las autoridades locales como de las instituciones financieras internacionales.

51 Tan reciente como septiembre del 2001 (ver Fondo Monetario Internacional, 2001b), el directorio del Fondo Monetario Internacional pedía más trabajo empírico y teórico sobre cómo se puede acceder de nuevo a los mercados después de una crisis, “lo cual es un elemento crítico del marco de la participación del sector privado en las crisis” (traducción propia). De hecho, Stanley Fischer en su despedida como Primer Subdirector-Gerente del Fondo Monetario Internacional, describió como “decepcionante” el trabajo hecho hasta ahora en lo referente a la participación del sector privado en la resolución de las crisis (ver Fondo Monetario Internacional, 2001c).

La reducción de la volatilidad no sólo permitiría reducir las consecuencias adversas de la misma, sino que muy probablemente sea una de las estrategias necesarias para reducir la vulnerabilidad. Como se observó, la volatilidad económica genera distorsiones en las señales que perciben los inversionistas sobre la rentabilidad de los sectores. Por lo tanto, una economía estable puede ser el primer requisito para diversificar la misma.

Siguiendo el orden de los canales de transmisión expuestos en la sección anterior, se vio cómo en los países donde el gasto no acompaña el ciclo de los precios de los productos primarios se tiende a generar menos volatilidad en el producto y se reduce la posibilidad de que los flujos de capitales hagan lo mismo. Más aún, también se vio en la sección anterior que mejores reglas fiscales mejorarían el acceso a los mercados financieros.

En consecuencia, las instituciones fiscales son importantes. Como afirma Hausmann (2001) en su trabajo, lo importante de la política fiscal es que tenga los mismos objetivos ya descritos anteriormente en cuanto a los mercados internacionales: ser solvente (de forma tal que en tiempos malos el acceso a los mercados sea posible), y ser líquida (es decir estar preparada para la posibilidad de no tener accesos a *roll-overs* de deuda). Lograr estos objetivos implicaría mantener un superávit en tiempos buenos, y mantener liquidez (por ejemplo el pre-endeudarse evitando contraer deuda de corto plazo).

La recomendación por excelencia para lograr los objetivos de solvencia y liquidez han sido las políticas “contingentes”, como los Fondos de Estabilización (Engel y Valdez, 2001). Sin embargo, Hausmann (2001) resalta algunos problemas de los fondos de estabilización: (1) el dinero es fungible, (2) los fondos pueden terminar restringiendo el manejo de liquidez más que el déficit, (3) por las razones institucionales expuestas anteriormente, mientras más se acumule en el fondo, mayores serán los incentivos para gastarlo. Adicionalmente, estas políticas de auto-seguro tienden a ser al final formas costosas de cubrirse contra la volatilidad, como lo describe Caballero (2000b).

Por eso, tanto o más importante que un Fondo son las reglas e instituciones presupuestarias de cada país. En este sentido, existen reglas numéricas (en cuanto a fijarse ciertos valores como objetivos para determinadas variables de presupuesto), de procedimiento (que definen cómo se elabora el presupuesto fiscal) y reglas de transparencia (que garanticen la fidelidad de los presupuestos).

Cada una de estas reglas tiene sus beneficios y sus problemas en cuanto a su aplicabilidad, y ello dependerá de la situación de cada país. Lo importante es poner un sesgo “anti-déficit” en las reglas y/o procedimientos escogidos.

Adicionalmente, y no menos importante, tiene que existir la voluntad política. La región también tiene experiencia en instituciones modernas desde el punto de vista fiscal, que fallaron por falta de apoyo o convicción en las mismas. No sólo eso, tienen que quedar claras las responsabilidades de las distintas instituciones en el proceso.⁵² Todo esto es lo que se denomina institucionalidad y gobernabilidad. Como se muestra en el Capítulo VI de Castilla, esta es un área donde la región tiene que hacer trabajo. Por ejemplo, en el área fiscal, la región tiene una de las tasas más bajas de continuidad, traduciéndose ello en altos déficit y niveles de endeudamiento.

En este mismo orden de ideas, una clave para mantener la solvencia y la liquidez es la política de endeudamiento externo. Como se aprecia en el siguiente gráfico, el peso de la deuda, que había disminuido como consecuencia de los programas de reestructuración, ha comenza-

52 En este sentido, un país que ha sido considerado como exitoso es Chile. Para una descripción del caso chileno, ver Vial (1999).

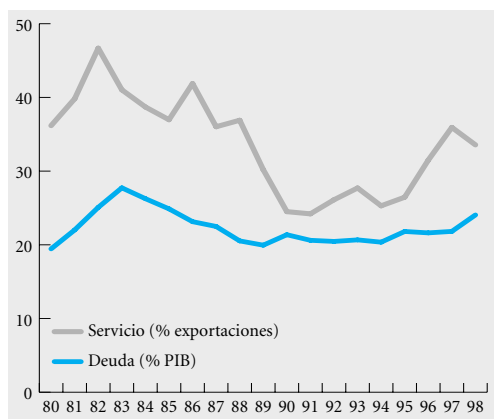
do a aumentar. Todavía está en niveles inferiores a la época previa a la crisis de la deuda, pero esto puede atentar contra los objetivos de solvencia. No sólo eso, sino que cuando se considera la capacidad de pago de corto plazo (servicio de deuda contra exportaciones), se observa cómo esta comienza a reducirse. De hecho, la crisis sufrida por Argentina al momento de escribir este capítulo se debe en parte a la percepción de insolvencia que tienen los agentes económicos. Por lo tanto, los países de la región parecieran no estar apuntando hacia las reformas fiscales necesarias en este sentido.

La política monetaria en sí, probablemente no sea una herramienta efectiva. Como Caballero y Krishnamurty (2001) demuestran, una política monetaria contra-cíclica en el sentido de extraer la liquidez sobrante en tiempos buenos y aumentarla en tiempos malos, puede ser inefectiva (porque la liquidez que importa es la liquidez internacional) y puede tener efectos negativos (si los instrumentos usados de política monetaria se hacen ilíquidos en tiempos de crisis). De hecho, la política monetaria puede terminar siendo pro-cíclica en el sentido que, al subir las tasas de interés para controlar la liquidez interna, se atraigan más capitales y termine habiendo más liquidez.

Por el lado de los sistemas financieros, se ha visto que pareciera que economías con sistemas financieros más “profundos” tienden a tener sistemas menos “pro-cíclicos”. Por lo tanto, los países deben trabajar para mejorar sus sistemas financieros, hacerlos más profundos. En un trabajo reciente, Schmukler y Vesperoni (2001) encuentran que, en los países con sistemas financieros desarrollados, las compañías se ven menos afectadas por liberalizaciones financieras, indicando que sistemas financieros desarrollados ofrecen instrumentos financieros similares a los ofrecidos en el exterior, lo cual es importante para aquellas compañías que no puedan acceder al mercado internacional.

En este orden de ideas, las recomendaciones de políticas estructurales para lograr este fin apuntan hacia incrementar los requerimientos de capital y reservas de los bancos (al menos de liquidez). Sin embargo, es importante que estas medidas sean diseñadas de forma tal que sean contra-cíclicas, de manera que no exacerbén los choques que reciba la economía y afecten al sistema bancario. Adicionalmente, es importante mejorar las instituciones de supervisión bancaria y de gobierno corporativo. De esta forma se logra desarrollar el sistema financiero doméstico y se mejora la integración al sistema financiero internacional. Cabe también una recomendación que tiene que ver con requerimientos de capital adicionales para activos que estén asociados a riesgos sistémicos. Como se explicó, estos se convierten en “ilíquidos” a la hora de una crisis y por ello hay que tomar precauciones.⁵³

Gráfico 31
Deuda externa en América Latina
(en porcentajes del PIB)



Fuente: Banco Mundial 2000b. Ver apéndice para más detalles.

53 Estos temas son discutidos en detalle en el capítulo III de Arcos y Uquillas en este libro.

Otra política importante es la liberalización financiera (es decir, abrir a los extranjeros el sistema financiero local y a los locales los mercados externos), de manera de buscar la participación internacional en la banca local: esto diversifica el riesgo, da nuevas fuentes de liquidez internacional y aumenta los órganos de supervisión sobre la banca local⁵⁴. Adicionalmente, en el trabajo citado anteriormente, Schmukler y Vesperoni (2001) encuentran que la liberalización financiera no genera sobre-endeudamiento de parte de las compañías locales y que las empresas que ya tenían acceso a los mercados aumentan el plazo de sus deudas, ambos hechos positivos para reducir la volatilidad. Sin embargo, los autores también encuentran que el plazo de deuda de la economía como un todo disminuye, lo cual puede ser negativo en términos de volatilidad. Esto sugiere que las empresas locales “nuevas” en el mercado internacional solo consiguen financiamiento a corto plazo y la razón principal pareciera ser problemas de información por parte de los inversionistas extranjeros. Esto refuerza el argumento anterior de mejorar la supervisión, de forma de evitar descalce de vencimientos y hacer menos volátil la economía, y de mejorar en general el sistema financiero, para generar más información a los inversionistas.

Todas estas reformas ayudarán a mejorar la respuesta del sistema financiero a choques externos, sin embargo, y como se menciona en el Capítulo VI de este libro por Castilla, el problema es que para que la “red de seguridad financiera” funcione, todas sus partes deben estar a tono. Por eso, reformas parciales no necesariamente implicarán un avance parcial, sino que son necesarias reformas integrales y que ocurran coordinadamente.

Finalmente, la experiencia reciente en crisis financieras ha empezado a analizar las relaciones entre regímenes cambiarios y crisis financieras, como se explicó anteriormente.⁵⁵ Esto ha hecho que varios autores, luego de evaluar diversas alternativas, propongan regímenes cambiarios fijos.

Caballero (2000a) describe las ventajas y desventajas de cada sistema cambiario (fijo y flexible). Concluye que lo más importante al final es el manejo de reservas, y cuando estas son manejadas prudentemente el régimen cambiario deja de ser un tópico de política. En términos de evidencia empírica, Edwards (2001 y 2001c) y Edwards y Magendzo (2001) analizan el desempeño *ex post* de economías dolarizadas comparado con economías no dolarizadas y pareciera que el único logro de las primeras es tener menor inflación, pero con un crecimiento menor⁵⁶ y sin conseguir mayor estabilidad económica (los países dolarizados presentan mayores dificultades para acomodarse a choques externos negativos), por lo que argumenta a favor de tipos de cambios flexibles. Sin embargo, Wyploz (2001) argumenta, basado en la experiencia europea de la post-guerra, que el uso de tipos de cambio “manejados” (es decir tipo de cambio flotante con intervención) puede tener efectos positivos en el crecimiento. Por lo tanto, este es un tema donde no existe una definición clara de políticas.

Por último, en términos del sector real de la economía, como el tipo de cambio real se vería afectado (dado que los choques son grandes y probablemente no sean acomodados en su totalidad) es también importante considerar la flexibilidad del mercado laboral, para quitar restricciones en el sistema, sin dejar de lado las redes de asistencia social.

54 Hay varios estudios de los efectos positivos de liberar los mercados financieros domésticos. Por ejemplo, Bekaert, Harvey y Lundblad (2001) encuentran que liberar los mercados de capitales genera un 1% adicional de crecimiento anual.

55 Ver Aizenman y Hausmann (2000), Calvo y Reinhart (2001) y Eichengreen y Hausmann (1999).

56 Este hecho es también encontrado en Levy-Yeyati y Sturzenegger (2001).

VI. Conclusiones

Se han observado aquí los hechos estilizados de la vulnerabilidad externa de la región y cómo la misma es transmitida al interior de las economías generando volatilidad, es decir movimientos bruscos de los principales indicadores económicos. Esto es negativo, porque, en general, es de esperarse que los individuos sean adversos al riesgo y por lo tanto cambios bruscos en variables como ingresos, precios, etc, generen pérdidas de bienestar. Adicionalmente, se ha presentado cierta evidencia de consecuencias negativas de la volatilidad económica en la inversión, acumulación de capital humano, equidad, etc.

Esta vulnerabilidad está originada en la inestabilidad de los términos de intercambio y de los flujos de capitales, y en la relativa imposibilidad de financiar choques externos negativos en los propios mercados internacionales. Se vio que ambos indicadores continúan siendo altamente volátiles en la región, donde cada país tendrá su propia mezcla de estos dos factores. Sin embargo, los países tienen algunos instrumentos a su alcance para reducir esta vulnerabilidad y, por lo tanto, una agenda de políticas económicas para alcanzar este objetivo.

No obstante, vulnerabilidad externa no necesariamente implica volatilidad económica. Es por eso que lo importante es entender cómo se transmite esta situación externa a la economía doméstica. Aquí se ha visto que los canales básicos son dos: política fiscal y el sistema financiero doméstico. Por ello, la volatilidad económica es muchas veces un problema doméstico, donde también existe una agenda de políticas pendientes para reducir los efectos amplificadores que estos dos sectores tienen de los choques externos. Como se ha señalado, países que han atacado estos problemas han logrado reducir dicha volatilidad.

VII. Bibliografía

Agenor, Pierre-Richard, 2002, “Macroeconomic Adjustment and the Poor: Analytical Issues and Cross-Country Evidence”, *manuscrito*, Banco Mundial, Washington.

Arreaza, A., 2001, “Fiscal Policy in Latin American Countries”, *manuscrito*, Banco Central de Venezuela.

Arteta Carlos, Barry Eichengreen y Charles Wyplosz, 2001, “When Does Capital Account Liberalization Help More than It Hurts?”, *NBER Working Paper No. W8414*, NBER, Cambridge.

Aizenman, J. y R. Hausmann, 2000, “Exchange Rate Regimes and Financial-Market Imperfections”, *NBER Working Paper No. W7738*, NBER, Cambridge.

Banco Mundial, 2000, *Securing our Future in a Global Economy*, World Bank, Washington.

Banco Mundial, 2000b, *World Development Indicators CD-ROM*, World Bank, Washington.

Barro Robert, 2001, “Economic Growth in East Asia Before and After the Financial Crisis”, *NBER Working Paper No. W8330*, NBER, Cambridge.

- Barro Robert, Vittorio Grilli y Ramón Febrero, 1997, *Macroeconomía*, McGraw Hill, Madrid.
- Behrman Jere, Suzane Duryea y Miguel Székely (1999), “Schooling and Investments and Aggregate Conditions: A Household-Survey-Based Approach for Latin America and the Caribbean”, *mimeo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Bekaert Geert, Campbell Harvey y Christian Lundblad (2001), “Does Financial Liberalization Spur Growth?”, *NBER Working Paper No. W8245*, NBER, Cambridge.
- Bernanke, B. y M. Gertler, 1995, “Inside the Black Box: The Credit Channel of Monetary Transmission”, *Journal of Economic Perspectives*, Fall 1995, vol. 9, no. 4, pp. 27-48.
- Blanchard Olivier y John Simon, 2000, “The Long and Large Decline in U.S. Output Volatility”, *MIT Dept. of Economics Working Paper No. 01-29*, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge.
- Borensztein Eduardo y R. Gastón Gelos, 2001, “A Panic-Prone Pack? The Behavior of Emerging Market Mutual Funds”, *IMF Working Paper No. 00/198*, International Monetary Fund, Washington D.C.
- Braun Matías y Ricardo Hausmann, 2002, “Financial Development and Credit Crunches: Latin America and the World”, in World Economic Forum, 2002, *The Latin American Competitiveness Report 2001-2002*, Oxford University Press, New York.
- Caballero, R., 2000a, “Aggregate Volatility In Modern Latin America: Causes And Cures”, *MIT Dept. of Economics Working Paper No. 00-11*, MIT.
- Caballero R., 2000b, “Macroeconomic Volatility in Latin America: A View and Three Case Studies”, *NBER Working Paper No. W7782*, NBER, Cambridge.
- Caballero, R. 2001, “Coping with Chile’s External Vulnerability: A Financial Problem”, *MIT Dept. of Economics Working Paper No. 01-23*, MIT.
- Caballero R. y A. Krishnamurthy, 2000, “Dollarization of Liabilities: Underinsurance and Domestic Financial Underdevelopment”, *NBER Working Paper No. W7792*, NBER, Cambridge.
- Caballero R. y A. Krishnamurthy, 2001, “Smoothing Sudden Stops”, *NBER Working Paper No. W 8427*, NBER, Cambridge.
- Calvo G. y C. Reinhart, 2001, “Fear of Floating”, *manuscrito*, Universidad de Maryland.
- Collier P. and Gunnin, J.W. ed., *Trade Shocks in Developing Countries*, Oxford University Press, 1999.

Caballero R. y A. Krishnamurthy, 2001, "International Liquidity Illusion: On the Risks of Sterilization", *MIT Dept. of Economics Working Paper No. 01-06*, MIT.

Dooley Michael P. y Sujata Verma, 2001, "Rescue Packages and Output Losses Following Crises", *NBER Working Paper No. W8315*, NBER, Cambridge.

Edison H. y C. Reinhart, 2000, "Capital Controls During Financial Crises: The Case of Malaysia and Thailand", *International Finance Working Paper No. 662*.

Edwards S., 2000, "Interest Rates, Contagion and Capital Controls", *NBER Working Paper No. W7801*, NBER, Cambridge.

Edwards S., 2001, "Dollarization and Economic Performance: An Empirical Investigation", *NBER Working Paper No. W8274*, NBER, Cambridge.

Edwards S., 2001b, "Does the Current Account Matter?", *NBER Working Paper No. W8275*, NBER, Cambridge.

Edwards S., 2001c, "Exchange Rate Regimes, Capital Flows and Crisis Prevention", *NBER Working Paper No. W8529*, NBER, Cambridge.

Edwards S. e I. Magendzo, 2001, "Dollarization, Inflation and Growth", *NBER Working Paper No. W8671*, NBER, Cambridge.

Edwards S. y R. Susmel, 2000, "Interest Rate Volatility and Contagion in Emerging Markets: Evidence from the 1990s", *NBER Working Paper No. W7813*, NBER, Cambridge.

Edwards S. y R. Susmel, 2001, "Volatility Dependence and Contagion in Emerging Equity Markets", *NBER Working Paper No. W8506*, NBER, Cambridge.

Eichengreen Barry, 1999, *Toward a New International Financial Architecture, A Practical Post-Asia Agenda*. Institute for International Economics, Washington.

Eichengreen B. y R. Hausmann, 1999, "Exchange Rates and Financial Fragility", *NBER Working Paper No. W7418*, NBER, Cambridge.

Engel Charles y J. Morley, 2001, "The Adjustment of Prices and the Adjustment of the Exchange Rate", *NBER Working Paper No. W8550*, NBER, Cambridge.

Engel E. y P. Meller, 1993, *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, Inter American Development Bank and John Hopkins University Press, Washington D.C.

Engel E y R. Valdez, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries", *IMF Working Paper WP/00/118*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Fernandez-Arias Eduardo y Ricardo Hausmann, editors, 2000, *Wanted: World Financial Stability*, Inter American Development Bank, Washington.

Fondo Monetario Internacional, 2001a, *International Financial Statistics CD-ROM*, International Monetary Fund, Washington.

Fondo Monetario Internacional, 2001b, "Assessing the Determinants and Prospects for the Pace of Capital Market Access by Countries Emerging from Crises", *Public Information Notice (PIN) No. 01/110*, International Monetary Fund, Washington.

Fondo Monetario Internacional, 2001c, "Farewell To the Staff: Stanley Fischer", <http://www.imf.org/external/np/speeches/2001/100101.htm>

Forbes K. y R. Rigobón, 2001, "Contagion in Latin America: Definitions, Measurement and Policy Implications", *Economía, Spring 2001, vol. 1 no. 2*, Latin American and Caribbean Economic Association and Brookings Institution Press, Washington D.C.

Gavin M. y R. Hausmann, 1996, "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin America", *IADB Research Department Working Paper No. 315*, Inter American Development Bank, Washington D.C.

Gavin M. y R. Hausmann, 1998, "Nature, Development and Distribution in Latin America: Evidence on the Role of Geography, Climate and Natural Resources", *IADB Research Department Working Paper No. 378*, Inter American Development Bank, Washington D.C.

Gavin M. y Perotti R., 1997, "Fiscal Policy in Latin America", en Bernake B. (1997), *NBER Macroeconomics Annual 1997*. MIT Press, Cambridge.

Goldberg Linda, 2001, "When Is U.S. Bank Lending to Emerging Markets Volatile?", *NBER Working Paper No. W8209*, NBER, Cambridge.

Hernández Leonardo, Pamela Mellado y Rodrigo Valdés, 2001, "Determinants of Private Capital Flows in the 1970's and 1990's: Is There Evidence of Contagion?", *IMF Working Paper WP/01/64*, International Monetary Fund, Washington D.C.

Kaplan Ethan y Dani Rodrick, 2001, "Did the Malaysian Capital Controls Work?", *CEPR Discussion Paper No. 2754*, CEPR, Londres.

Jaramillo Fidel, 2001, "Restricción de Crédito y Crisis Financiera en los Países Andinos", presentación para el seminario *Crisis Financieras en América Latina*, Cartagena, mayo 2001.

Jeanne Olivier y Jeromin Zettelmeyer, 2001, "International Bailouts, Moral Hazard, and Conditionality", *CESifo Working Paper Series No. 563*, CESifo, Munich.

Johnson Simon y Todd Mitton, 2001, "Cronyism and Capital Controls: Evidence from Malaysia", *NBER Working Paper No. W8521*, NBER, Cambridge.

Harrison Ann y Margaret McMillan, 2001, "Does Direct Foreign Investment Affect Domestic Firms' Credit Constraints?", *NBER Working Paper No. W8438*, NBER, Cambridge.

Hausmann Ricardo, 2001, "Dealing with terms-of-trade volatility", presentación hecha en el seminario *Volatilidad Externa y Competitividad en la Región Andina*, Center for International Development, Harvard, mayo 2001.

Levy-Yeyati Eduardo y Federico Sturzenegger, 2001, "To Float or to Trail: Evidence on the Impact of Exchange Rate Regimes", *manuscrito*, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Manzano O. y R. Rigobón, 2001, "Resource Curse or Debt Overhang", *NBER Working Paper No. W8390*, NBER, Cambridge.

Reinhart Carmen y Vincent Reinhart, 2001, "What Hurts Most? G-3 Exchange Rate or Interest Rate Volatility", *NBER Working Paper No. W8535*, NBER, Cambridge.

Rigobón Roberto, 2001, "The Curse of Non-Investment Grade Countries", *NBER Working Paper No. W8636*, NBER, Cambridge.

Sachs Jeffrey and Andrew Warner, 1997, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *mimeo*, Center for International Development, Harvard University.

Schmukle Sergio y E. Vesperoni, 2001, "Globalization and Firms' Financing Choice: Evidence from Emerging Economies", *manuscrito*, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, Washington.

Talvi E. y C. Vegh (2000), "Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy", *NBER Working Paper No. W7499*, NBER, Cambridge.

Vial Joaquín, 1999, "Institucionalidad y desempeño fiscal macroeconómico: una mirada a la experiencia de Chile en los 90", *Documento del Programa de Investigaciones*, CIEPLAN, Chile.

World Economic Forum, 1999, *The Global Competitiveness Report 1999*, World Economic Forum and Harvard Institute for International Development, Cambridge.

Wyplosz Charles, 2001, "Exchange Rate Regimes: Some Lessons from Postwar Europe", *CEPR Discussion Paper No. 2723*, CEPR, Londres.

Apéndice metodológico

Este apéndice describe las fuentes y la metodología de la construcción de cada gráfico.

Gráfico 1

Fuente: Banco Mundial (2000b). Se usó el PIB per cápita en dólares internacionales y se deflactó por el deflactor del PIB de los EEUU. Los grupos de países son definidos en la misma fuente.

Gráfico 2

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable se construyó de manera similar al *Gráfico 1*. Los grupos de países son: Andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

LA: Andinos y Argentina, Brasil, Chile, México, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Trinidad y Tobago y Uruguay.

OECD: Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Suecia, Suiza.

Asia 6: Korea, Malasia, Singapur, Tailandia, Indonesia, Hong Kong.

Sin embargo, este gráfico excluye Bolivia y Alemania.

Gráfico 3

Fuente: Banco Mundial (2000b). Los grupos de países son definidos en la misma fuente.

Gráfico 4

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable es la relación entre el deflactor de las exportaciones en US\$ y el de las importaciones. Los grupos de países son definidos en la misma fuente, a excepción de “LA no-petrolera” que se construyó restando del total de América Latina los datos para Ecuador, México y Venezuela.

Gráfico 5

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable es construida con la metodología del *Gráfico 4*. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen Bolivia, Alemania y Singapur, por falta de datos.

Gráfico 6

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable está definida en la fuente. El grupo de países es definido en la misma fuente.

Gráfico 7

Fuente: Banco Mundial (2000b). Exportaciones primarias es la suma de exportaciones agrícolas, de alimentos, minerales y de combustibles. El grupo de países es definido en la misma fuente.

Gráfico 8

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable está definida en la fuente. El grupo de países es definido en la misma fuente.

Gráfico 9

Fuente: Banco Mundial (2000b). Las variables están definidas en la fuente. El grupo de países es definido en la misma fuente.

Gráfico 10

Fuente: Banco Mundial (2000b). La variable está definida en la fuente. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen Bolivia, Uruguay, Alemania, Bélgica, Indonesia y Hong Kong.

Gráfico 11

Fuente: Banco Mundial (2000b). Las variables están definidas en la fuente. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen Guatemala, Guyana, Paraguay, Alemania, Bélgica, Singapur, Indonesia y Hong Kong.

Gráficos 12 y 13

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2001a). “Inversión Directa” se refiere a la cuenta de inversión directa en la economía local de la balanza de pagos; “Portafolio” se refiere a la cuenta de pasivos en inversión de portafolios, y “Otros” se refiere a la cuenta de pasivos en otras inversiones.

Gráfico 14

Fuente: Bloomberg Financial Markets, Commodities, News. El EMBI es un índice desarrollado por la firma JP Morgan, que sigue los rendimientos de todos los instrumentos de deuda externa comercializados en los mercados financieros internacionales, de cada país. El “spread” es el diferencial de rendimiento promedio de los instrumentos del país y un bono equivalente del Tesoro norteamericano.

Gráfico 15

Fuente: Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001a). Los grupos de países son los mismos

del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen Bolivia, Colombia, Argentina, Paraguay, Alemania, Estados Unidos, Japón y Hong Kong.

Gráfico 16

Fuente: Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001a). Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen Bolivia, Colombia, Argentina, Paraguay, Alemania, Estados Unidos, Japón y Hong Kong.

Gráfico 17

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 8 y 9*. Sólo incluyen países de América Latina.

Gráfico 18

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 9 y 13*. Sólo incluyen países de América Latina.

Gráfico 19

Fuente: Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001a). El crédito al sector doméstico representa el crédito del sector bancario al mismo, los términos de intercambio están definidos en Banco Mundial (2000b). Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua, Hong Kong, Alemania, Singapur y Hong Kong.

Gráfico 20

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2001a). El crédito al sector doméstico representa el crédito del sector bancario al mismo, los flujos de capital bruto están definidos en la fuente. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua y Hong Kong.

Gráfico 21

Fuente: Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001). El crédito al sector doméstico representa el crédito del sector bancario al mismo, el resto de las variables están definidas en la fuente. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua, Hong Kong, Alemania, Singapur y Hong Kong.

Gráfico 22

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2001a). El crédito al sector doméstico representa el crédito del sector bancario al mismo, el resto de las variables están definidas en la fuente. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua y Hong Kong.

Gráfico 23

Fuente: Cálculos del autor en base a los *Gráficos 21 y 22* y Fondo Monetario Internacional (2001a). Las variables de M2 (dinero más cuasi-dinero) y PIB (Producto Interno Bruto) están definidas en la fuente. Sólo incluye países de América Latina.

Gráfico 24

Fuente: Cálculos del autor basados en Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001a). Sólo incluyen los países latinoamericanos del *Gráfico 2*, con la excepción de El Salvador, Guyana, Honduras y Nicaragua.

Gráfico 25

Fuente: Cálculos del autor basados en Banco Mundial (2000b) y Fondo Monetario Internacional (2001a). Sólo incluyen los países latinoamericanos del *Gráfico 2*, con la excepción de Brasil y Paraguay.

Gráfico 26

Fuente: Fondo Monetario Internacional (2001a). El crédito al sector doméstico representa el crédito del sector bancario al mismo. Los grupos de países son los mismos del *Gráfico 2*, sólo que no incluyen El Salvador, Guyana, Honduras, Nicaragua y Hong Kong.

Gráfico 27

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 22 y 26*. Sólo incluyen a países latinoamericanos.

Gráfico 28

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 25 y 26*. Sólo incluyen a países latinoamericanos.

Gráfico 29

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 5 y 7*. No incluyen países de la OECD.

Gráfico 30

Fuente: Cálculos del autor basados en los *Gráficos 7 y 11*. No incluyen países de la OECD.

Gráfico 31

Fuente: Banco Mundial (2000b). Las variables están definidas en la fuente. El grupo de países es definido en la misma fuente.

Capítulo III

Ahorro Interno y Mercados de Capitales

Xavier Arcos* - Emilio Uquillas**

I. Introducción

II. Ahorro Interno

1. Antecedentes: Descripción de la situación histórica y actual del ahorro interno en la región latinoamericana. Desequilibrios ahorro - inversión. Consecuencias derivadas de un bajo ahorro interno. Correlación ahorro - crecimiento del PIB.
2. Determinantes del ahorro interno: Revisión de los estudios empíricos más relevantes y recientes sobre el tema
 - 2.1. Determinantes del ahorro privado
 - 2.2. Determinantes del ahorro público
3. Estrategias para aumentar el ahorro interno
 - 3.1. Estabilidad macroeconómica
 - 3.2. Política tributaria
 - 3.3. Reforma del sistema de pensiones
4. Mecanismos para una mejor canalización del ahorro interno hacia inversión productiva

III. Desarrollo de los Mercados de Valores

1. Importancia de los mercados de valores
2. Situación actual y desempeño del mercado de valores latinoamericano
 - 2.1. Presencia del mercado de valores
 - 2.1.1. *Volumen de transacciones*
 - 2.1.2. *Empresas listadas en bolsa*
 - 2.1.3. *Contribución al financiamiento*
 - 2.1.4. *Emisión de acciones*
 - 2.1.5. *Grado de liquidez*
 - 2.2. El mercado de valores en la Comunidad Andina
 - 2.2.1. *Importancia del mercado de valores*
 - 2.2.2. *Participación de inversionistas institucionales*
 - 2.2.3. *Instrumentos de dinamización del mercado*
3. Elementos básicos para el desarrollo de los mercados de valores en la región: integración de los mercados
 - 3.1. Acciones principales
 - 3.1.1. *Integración de los mercados*
 - a) *Revisión de los mecanismos operativos*
 - b) *Desarrollo de un marco regulatorio consistente con la integración*
4. Perspectiva de los mercados de valores locales

IV. Bibliografía

*Funcionario de la Corporación Andina de Fomento.

**Presta sus servicios en la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la CAF en Caracas.

I. Introducción

El ahorro interno y el desarrollo de los mercados de capitales constituyen temas clave en la estrategia económica que adopten los países de América Latina de cara al siglo XXI. Se requiere fortalecer el ahorro interno en la región, ya que el mismo es el motor que financia la inversión y determina la capacidad de crecimiento de un país. Al mismo tiempo es importante dinamizar los mercados de capitales locales pues contribuyen para retener el ahorro generado en la economía de un país y, más aún, atraer recursos externos adicionales. Todo esto facilitaría potenciar el crecimiento a los países, ubicándolo en los niveles requeridos para mejorar la calidad de vida de la población.

En términos generales, el desempeño del ahorro interno en la región se puede caracterizar por su escasez en proporción al Producto Interno Bruto (PIB) de los países, al menos si se compara con otras zonas del planeta que muestran niveles similares de desarrollo. Esta situación se agrava por la tendencia decreciente que muestra esta variable durante la década de los 90. Adicionalmente, existen otros hechos preocupantes como el debilitamiento del ahorro privado en circunstancias en que la política económica se ha orientado a fortalecer el ahorro público con miras a estabilizar el entorno macroeconómico. Ello refleja la posibilidad de que decisiones de política económica bien intencionadas no sean suficientes para generar incentivos que fortalezcan el ahorro y así desarrollar las bases para sostener la inversión requerida por el crecimiento económico.

La situación descrita encuentra sus raíces en un problema casi crónico de las economías emergentes y que se refleja en la dificultad de lograr financiamiento de largo plazo dentro de su propio mercado. La adopción de diferentes esquemas cambiarios, elevadas tasas de rendimiento y diversas reformas legales, no han logrado atraer a inversionistas dispuestos a depositar sus recursos en los mercados de capitales locales y peor aún en sus propias monedas; ello se origina en la falta de consensos para la definición de objetivos de desarrollo que a su vez dificultan el diseño de políticas orientadas al largo plazo y en una débil estructura institucional que dificulta el proceso de rendición de cuentas de los sectores público y privado ante la sociedad.

En este entorno, el desafío en la conducción de los países de América Latina consiste en diseñar una política económica, orientada hacia objetivos de largo plazo previamente consensuados entre los diferentes sectores de la sociedad, y ejecutarla sin la influencia de los ciclos políticos característicos de los países de la región. Esto permitirá que las diferentes monedas existentes en la región no sean un obstáculo para la negociación integrada de valores.

De este modo, es probable que la tendencia observada en el ahorro interno revierta su comportamiento y desarrolle una base estable de financiamiento para las economías de América Latina. Este deberá ser canalizado por un mercado de capitales integrado a los mercados internacionales, pues ello le proveerá de liquidez, transparencia e incentivos para su autorregulación, elemento básico para desarrollar la confianza de los agentes. En este sentido, el futuro de los mercados de capitales dependerá no solo de la política económica sino de las decisiones que tomen los reguladores, emisores, inversionistas e intermediarios, con el fin de adecuarse a las necesidades que impone un mercado digital globalizado.

En las siguientes líneas se analiza la evolución reciente del ahorro interno y el desenvolvimiento de los mercados de capitales y se exploran las causas que han determinado su situación actual. Con estos elementos se proponen algunos criterios básicos de lo que podría constituir una agenda de acciones de política económica financiera y de fortalecimiento de las instituciones, que contribuyan al mejoramiento de áreas tan sensibles para el desarrollo de nuestros países.

II. Ahorro Interno

1. Antecedentes

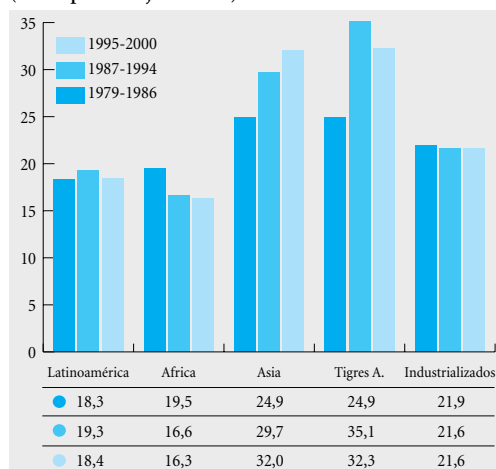
La región latinoamericana se ha caracterizado por bajos niveles de ahorro interno en comparación con los países asiáticos. Según se aprecia en el siguiente gráfico, en Latinoamérica hay un estancamiento los últimos 20 años que ubica dicha variable entre 18% y 19% del PIB, nivel bajo si se compara con el ahorro de los países asiáticos, que se ubicó en un promedio de 32% del PIB en el período 1995-2000. Por su parte, los países asiáticos muestran tasas crecientes de ahorro interno, mientras que en los países latinoamericanos se observa una caída en los últimos seis años (1995-2000). Como se conoce, ello ha limitado el potencial de crecimiento económico y ha creado una fuerte dependencia en los flujos de ahorro externo, inversión extranjera directa y otros flujos de capitales.

Los países industrializados no muestran tasas de ahorro interno muy superiores a las latinoamericanas, ubicándose en el entorno de 21% del PIB, en promedio. Esto ocurre tanto en Estados Unidos como en Europa, pero cabe recalcar que dentro de los industrializados el caso de Japón y las otras economías asiáticas industrializadas es distinto, pues muestran tasas de ahorro superiores.

Los países industrializados se hallan en una etapa de desarrollo económico superior, y según la teoría, no es crucial que mantengan elevados niveles de ahorro interno. Son los países en vías de desarrollo los que requieren tasas de ahorro interno altas a fin de impulsar un mayor crecimiento económico sostenido y llegar a una etapa superior de desarrollo donde se ubican los países industrializados.

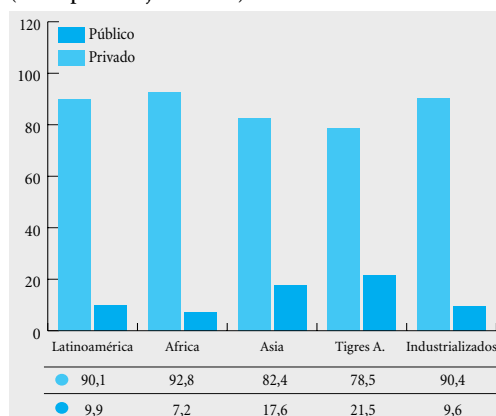
En relación con la composición del ahorro interno, se observa en el gráfico que la participación del ahorro privado predomina sobre el ahorro público. En el caso de los países industrializados, el ahorro privado representa el 90,4% del ahorro total, en las economías asiáticas recientemente industrializadas (tigres asiáticos), el ahorro privado representa

Gráfico 1
Ahorro interno
(como porcentaje del PIB)



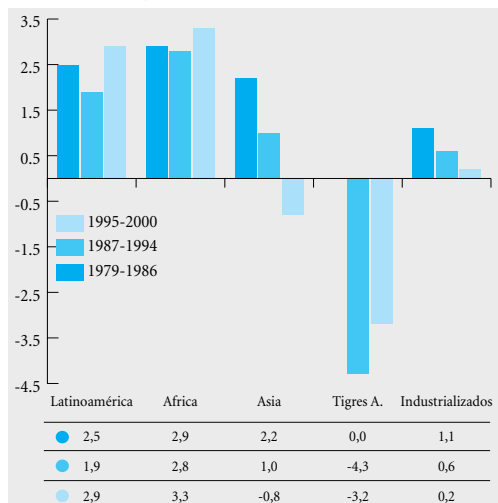
Fuente: IMF, World Economic Outlook, Statistical Appendix, Washington, D.C., Vols. 1997-2001.

Gráfico 2
Composición del ahorro interno:
privado y público
(como porcentaje del total)



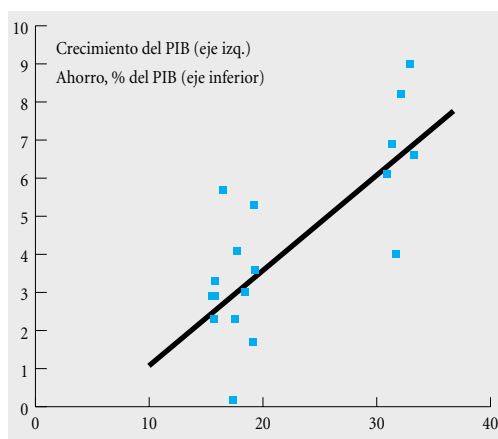
Fuente: IMF, World Economic Outlook, Statistical Appendix, Washington, D.C., Vols. 1997-2001.

Gráfico 3
Ahorro externo
(como porcentaje del PIB)



Fuente: IMF, World Economic Outlook, Statistical Appendix, Washington, D.C., Vols. 1997-2001.

Gráfico 4
Correlación ahorro interno-crecimiento PIB
(países en desarrollo)



Fuente: IMF, WEO.

78,5% del total y en Latinoamérica el ahorro privado representa 90,1% del total. No obstante, en los países de la Comunidad Andina (CAN) el ahorro privado representa un porcentaje menor, 63,6% del total, valor que se ve afectado en parte por el elevado ahorro público de Venezuela, debido a sus excedentes petroleros. Al excluir a Venezuela de la muestra, el ahorro privado de la CAN representa 74,6% del ahorro interno total.

Por definición, el ahorro externo es igual al déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, por lo tanto, si un país presenta déficit en cuenta corriente, recibe ahorro externo por igual monto para financiarlo, mientras que un superávit en cuenta corriente implica que el país es exportador de ahorro.

Según se aprecia en el gráfico anterior, Latinoamérica y África han requerido de ahorro externo proveniente de otras regiones para poder elevar el ahorro total. En el caso de los países asiáticos en vías de desarrollo, se observa que han dependido cada vez menos del ahorro externo y en el período 1995-2000 se convierten en “exportadores de ahorro” debido a los elevados niveles de ahorro interno que han alcanzado. Por su parte, en los tigres asiáticos se observa exportación de ahorro desde 1987.

En los países industrializados se manifiesta una presencia reducida del ahorro externo, pues el mismo ha ido desde niveles de 1,1% del PIB en el período 1979-1986, hasta casi desvanecerse a 0,2% del PIB en el período 1995-2000.

La dependencia de Latinoamérica en el ahorro externo, es decir en capitales externos, a su vez ha generado otra cadena de problemas, cuya manifestación más evidente fue la crisis financiera internacional de 1997-1998, magnificada por la movilidad y volatilidad de estos flujos de capitales, lo que provocó graves consecuencias en varias economías alrededor del mundo.

Como se aprecia en el gráfico anterior, existe una correlación positiva entre ahorro interno y crecimiento económico en los países en desarrollo, es decir a mayor ahorro, mayor crecimiento. Esto se explica porque el ahorro total es, por definición, igual a la inversión, factor que dinamiza el crecimiento de una economía.

Identidad Inversión = Ahorro

$$\text{Inversión} = \text{Ahorro Total} = \text{Ahorro Interno} + \text{Ahorro Externo}$$

Ahora bien, la alta correlación no necesariamente implica una relación de causalidad. De hecho puede ser que tanto el ahorro interno como el crecimiento económico estén reaccionando de manera similar frente a cambios en otras variables exógenas, o que la causalidad sea en dirección contraria: el mayor crecimiento económico genera mayor ahorro interno, como de hecho ocurre, o ambas cosas a la vez.

En este contexto, algunos modelos teóricos¹ indican que cuando el incremento en el ahorro se traduce en una mayor acumulación de capital, es decir en inversión productiva, eventualmente esto puede resultar en un incremento permanente en las tasas de crecimiento económico de un país. Según estos modelos, cuando se alcanzan determinados niveles de acumulación de capital, bajo ciertas circunstancias, las tasas de retorno del capital logran un nivel atractivo, lo que a su vez fomenta que el sector privado siga acumulando capital, consiguiendo que el crecimiento económico sea sostenido en el largo plazo.

Aunque no esté clara la dirección de la causalidad entre ahorro - crecimiento económico y las teorías mencionadas no hayan sido comprobadas empíricamente de manera inequívoca, es evidente que se torna deseable entrar en un círculo virtuoso de mayor ahorro → mayor inversión → mayor crecimiento económico → mayor ahorro, y de allí la necesidad de elevar los bajos niveles de ahorro interno de la región con miras a dinamizar el desarrollo de las economías y reducir la pobreza. Siguiendo este razonamiento, el siguiente paso es analizar cuales son los determinantes del ahorro interno, para que una vez identificados estos y sus mecanismos de influencia, se puedan proponer algunos criterios y estrategias dirigidas a elevarlo.

2. Determinantes del ahorro interno

El ahorro interno está compuesto de dos partes según su origen, ahorro privado y ahorro público, que corresponden respectivamente al ahorro de los agentes privados y al ahorro del sector público estatal.

En la mayoría de los países el ahorro privado es el principal componente y el más dinámico, representando en promedio 90,1% del ahorro interno total en los países latinoamericanos y 90,4% del ahorro interno total en los países industrializados.² Por lo tanto, a continuación se concentra el análisis en el ahorro privado y posteriormente se abordarán los elementos más relevantes del ahorro público.

2.1 Determinantes del ahorro privado

La literatura económica identifica nueve grupos de factores como los principales determinantes del ahorro privado: 1) El ingreso; 2) El nivel de incertidumbre; 3) La tasa de retorno (rentabilidad); 4) Las restricciones al endeudamiento; 5) El nivel de desarrollo de los sistemas finan-

¹ Ver por ejemplo Romer (1986) y Lucas (1988).

² Fuente: Fondo Monetario Internacional, datos de 1992 y 1995-2000 respectivamente.

cieros; 6) Las características de los sistemas de pensiones; 7) La política fiscal; 8) Los factores demográficos y 9) La distribución del ingreso y la riqueza.

Estos factores identificados por la teoría económica, a su vez han sido analizados en una serie de estudios empíricos para comprobar la naturaleza y magnitud de la relación que tienen con el ahorro privado.

Se han considerado ocho estudios empíricos³ relevantes y los mismos arrojan los resultados detallados en la *Tabla 1*. La información cualitativa listada en la última columna de dicha tabla resume los signos de los coeficientes significativos de las variables, obtenidos a través de regresiones en estos estudios. A fin de comprender mejor esta información es de utilidad ilustrarla con el siguiente ejemplo: la primera línea de la tabla contiene los resultados del efecto de

Tabla 1:
Determinantes del ahorro privado según ocho estudios empíricos

Categoría de la variable	Variable específica	Signo esperado	Resultados empíricos
Ingreso	Nivel de ingreso	+	+ (1, 2, 3, 4, 8) 0 (5, 6)
	Términos de intercambio	0 ó +	+ (2, 4, 6, 8)
	Crecimiento del ingreso	Ambiguo	+ (2, 3, 8) 0 (4, 5, 6)
Incertidumbre	Inflación u otro indicador de inestabilidad macro	+	- (4) 0 (1, 2, 3, 6) + (8)
Tasa de retorno	Tasa de interés	Ambiguo	0 (1, 3, 5, 6) + (2) - (8)
Restricciones al endeudamiento doméstico	Flujos de crédito privado doméstico	-	+ (3) - (8)
Restricciones al endeudamiento externo	Déficit en cuenta corriente	-	- (1, 2, 3)
Profundidad financiera	Stock de crédito privado doméstico	Ambiguo	- (5)
	Stock de dinero	Ambiguo	+ (1, 3, 4)
Política fiscal	Ahorro público	-	- (1, 3, 8)
	Resultado fiscal	-	- (2, 5, 6) 0 (4)
	Consumo público	Ambiguo	- (2, 6)
Sistema de pensiones	Sistema tradicional mal financiado	0 ó -	- (3, 4, 5, 7)
	Sistema reformado bien financiado	0 ó +	+ (4) 0 (7)
	Sistema bien financiado con activos	Ambiguo	0 / + (5)
Demografía	Concentración de población muy joven y/o vieja	-	- (2, 3, 4, 8) 0 (5, 6)
	Urbanización	Ambiguo	- (3, 8)
Distribución del ingreso y la riqueza	Concentración del ingreso	+	0 (3)

1. Corbo y Schmidt-Hebbel (1991)

2. Masson, Bayoumi y Samiei (1995)

3. Edwards (1996)

4. Dayal-Ghulati y Thimann (1997)

5. Bailliu y Reisen (1997)

6. Haque, Pesaran y Sharma (1999)

7. Samwick (1999)

8. Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000)

la variable “nivel de ingreso” sobre el ahorro privado, el signo esperado es “+”, es decir la teoría sugiere que debería haber una relación directa⁴: a mayor ingreso, mayor ahorro privado. Bajo la columna “resultados empíricos” se ve que cinco de los estudios encuentran que hay una relación directa “+” (estudios 1, 2, 3, 4 y 8), mientras que dos de los estudios encuentran que hay relación “0” (estudios 5 y 6). Al pie de la tabla se encuentra la clave que identifica a los estudios según su número.

En el apéndice se ha incluido una tabla que contiene información sobre los datos utilizados en cada uno de los estudios. En casi todos los casos se usaron datos panel de conjuntos de países en vías de desarrollo y países industrializados.

La teoría económica plantea que el principal determinante del ahorro es el ingreso, y la relación debería ser directa, pues conforme aumenta el ingreso de una persona tiene mayor capacidad para ahorrar, una vez que ha satisfecho sus necesidades básicas. La mayoría de los estudios empíricos considerados confirman que hay una relación directa muy estrecha entre ingreso y ahorro privado. Lo anterior implica que las políticas que fomentan desarrollo y crecimiento económico promueven de manera indirecta, pero muy efectiva, el incremento en el ahorro, gracias al aumento en el ingreso.

La incertidumbre es otro factor determinante. La teoría sugiere que a mayor incertidumbre, mayor ahorro privado, pues induce a la gente a ahorrar una proporción mayor de su ingreso como medida de precaución ante tiempos difíciles, lo que se conoce como “ahorro precaucionario”. El indicador típico de incertidumbre macroeconómica es la inflación. Los resultados empíricos en la mayoría de los estudios, es decir cuatro de seis que consideran la variable inflación, no encuentran ninguna relación entre inflación y ahorro privado. No obstante, el efecto indirecto positivo que tiene una menor inflación y la estabilidad macroeconómica sobre el nivel de ingreso tendería a pesar más que el factor ahorro precaucionario, y por lo tanto el incremento en el ingreso provocaría un incremento en el ahorro privado. Existe evidencia empírica de que una baja inflación promueve estabilidad y facilita el crecimiento económico, por lo tanto tiene un efecto positivo sobre el ahorro como lo demuestra la relación inversa entre inflación y ahorro privado encontrada en el estudio de Dayal-Ghulati y Thimann (1997).

En relación a la tasa de interés, la teoría económica plantea que podría tener efectos directos e inversos sobre el ahorro. En un principio se podría pensar que a mayores tasas de interés la gente preferiría ahorrar más frente a los altos retornos, idea que es sustentada empíricamente en la relación directa encontrada en el estudio de Masson, Bayoumi y Samiei (1995). No obstante, las altas tasas de interés, a su vez, pueden inducir menor inversión productiva, pues se preferiría colocar el dinero a intereses o comprar bonos. La menor inversión productiva tendría un efecto negativo sobre el crecimiento económico y el ingreso, lo que en último término afectaría negativamente el ahorro privado, idea favorecida por la relación inversa hallada en el estudio de Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000). Para completar el panorama, hay que mencionar que cuatro de los seis estudios empíricos que consideran esta variable no encontraron ninguna relación entre la tasa de interés y el ahorro privado.

3 La información bibliográfica de los estudios se detalla al pie de la Tabla 1 y de manera más completa en la sección bibliográfica.

4 Se habla de relación directa “+” cuando el incremento en una variable provoca un incremento en la otra ó la reducción en una provoca una reducción en la otra, es decir los cambios van en la misma dirección. Se habla de una relación inversa “-” cuando el incremento en una variable causa una reducción en la otra, es decir los cambios van en dirección contraria. El “0” indica que no se encontró ninguna relación entre el ahorro privado y las variables consideradas.

Con respecto al efecto de las restricciones de endeudamiento sobre el ahorro privado, teóricamente debería haber una relación inversa, es decir a mayor crédito, menor ahorro privado, reflejando la relajación del factor ahorro precaucionario frente a una mayor disponibilidad de recursos de crédito. Los dos estudios empíricos que examinan la relación entre crédito doméstico y ahorro privado encuentran resultados opuestos: Edwards (1996) encuentra una relación directa y Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000) encuentran una relación inversa, según lo esperado por la teoría. Hay que destacar que el segundo estudio es más reciente y contiene una mayor base de datos. Por otro lado, la relación inversa entre restricciones al endeudamiento externo y ahorro privado ha sido comprobada empíricamente por tres estudios, que miden las restricciones al endeudamiento externo usando el déficit en cuenta corriente y encuentran que a mayor déficit externo, menor ahorro, por el mismo motivo de relajación del ahorro precaucionario sugerido por la teoría, frente a una mayor disponibilidad de crédito externo.

En relación a la profundidad financiera, la teoría plantea que puede haber efectos ambiguos. Por un lado, la mayor profundización implica aumento en la disponibilidad de crédito, lo cual puede inducir un menor ahorro privado por la relajación del ahorro precaucionario antes discutido. Pero por otro lado, un sistema financiero desarrollado facilita la captación del ahorro de la población y su canalización hacia inversión productiva, generando efectos positivos sobre el crecimiento económico, lo que a su vez impacta positivamente en la tasa de ahorro a través del mayor ingreso. Esto último es confirmado empíricamente por tres estudios que encontraron una relación directa: a mayor profundidad financiera medida por el stock de dinero, mayor ahorro privado.

Con respecto al ahorro público, como factor determinante del ahorro privado, estudios teóricos sugieren que la relación debería ser inversa: a mayor ahorro público, menor ahorro privado, es decir serían sustitutos ya que se produce el efecto conocido como “crowding out”: el ahorro público se nutre de los impuestos y estos provienen de los ingresos de la población, un aumento en los impuestos generaría mayor ahorro público pero disminuiría el ingreso disponible de la población y por ende reduciría el ahorro privado. No obstante, al parecer lo anterior depende de la fase del ciclo económico en que se encuentre un país y si se trata de una economía desarrollada o en vías de desarrollo. Cuando la economía se encuentra en ciclo recesivo, es decir con el ingreso a la baja, un incremento en los impuestos puede ocasionar una caída más que proporcional en el ahorro privado, mientras que si la economía se encuentra en un ciclo expansivo, con

Modelo del Ciclo de Vida para el Consumo y el Ahorro

Este modelo se construye sobre la teoría de que el consumo en un período no depende del ingreso de ese período, sino de las expectativas sobre los ingresos futuros. Fue desarrollado por Franco Modigliani, quien fue distinguido con el Premio Nobel en economía en 1986.

Cuando una persona es joven, generalmente su ingreso es bajo y se endeuda (desahorra) porque sabe que en el futuro ganará más dinero. Durante los años en los que trabaja, su ingreso crece hasta alcanzar un punto máximo en su edad madura. Con ello paga las deudas contraídas en su juventud y empieza a ahorrar para sus años de jubilación. Cuando se jubila, los ingresos por trabajo caen a cero y esa persona empieza a consumir sus ahorros.

ingresos crecientes, es posible que un aumento en los impuestos no afecte o afecte mínimamente el ahorro privado.

Por otro lado, en las economías desarrolladas es probable que el efecto “crowding out” sea de mayor magnitud que en las economías subdesarrolladas, pues las primeras usualmente tienen un sistema tributario más eficiente y una base de contribuyentes mayor, por lo que un incremento en los impuestos afectaría en mayor medida al ahorro privado. Los estudios empíricos de Corbo y Schmidt-Hebbel (1991), Edwards (1996) y Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000) confirman que hay una relación inversa entre ahorro público y ahorro privado: a mayor ahorro público, menor ahorro privado. No obstante, los dos últimos estudios encuentran que la reducción en el ahorro privado es siempre menor al incremento en el ahorro público, por lo que en términos netos el ahorro interno total sí aumenta frente a un aumento en el ahorro público.

En cuanto al resultado fiscal, debería haber una relación inversa con el ahorro privado, pues un mayor superávit fiscal es indicativo de mayores ingresos tributarios y de mayor ahorro público, lo que afecta negativamente el ahorro privado, como se discutió previamente. Tres de los cuatro estudios que prueban esta relación confirman empíricamente la teoría.

Los sistemas de pensiones cuya reforma ha sido nula o incipiente y están mal financiados, deberían tener un efecto negativo sobre el ahorro privado según lo sugiere la teoría. La explicación para esto radica en dos mecanismos: 1) el sistema de pensiones en sí es un sistema de ahorro, por lo que un sistema poco eficiente podría implicar un menor ahorro⁵; 2) el otro mecanismo se relaciona con los efectos positivos que la reforma de pensiones podría inducir sobre el desarrollo del mercado de capitales y del sistema financiero, lo cual genera crecimiento económico, mayor ingreso y mayor ahorro. La teoría es confirmada por tres estudios empíricos.

Con respecto a los factores demográficos, la teoría del consumo, basada en el ciclo de vida, indica que debe haber una relación inversa entre población con alta concentración de niños o viejos y el ahorro privado, pues la población muy joven o vieja tiende a ahorrar poco, es la población en edad intermedia la que tiene mayor propensión al ahorro. La teoría se confirma en cuatro de seis estudios empíricos que prueban esta relación, los dos estudios restantes no encontraron relación alguna entre estos factores.

En relación a los niveles de urbanización, una corriente teórica sugiere que debe haber una relación inversa entre urbanización y ahorro interno. La explicación se encuentra en el factor ahorro precaucionario: la población rural depende solo del ingreso agrícola que a su vez es incierto por las condiciones de la naturaleza, lo cual los lleva a tener una mayor propensión al ahorro que la población urbana. Dos estudios empíricos confirman esta idea, pues encontraron una relación inversa entre las variables en cuestión.

En lo que se refiere al tema de la distribución del ingreso, se entiende que debería haber una relación directa entre concentración del ingreso y ahorro privado. Una mayor concentración del ingreso debería aumentar el ahorro privado, ya que a ciertos niveles de ingreso, una vez satisfechas las necesidades básicas, se empieza a ahorrar a una tasa mayor: si hay concentración de ingreso es probable que los ricos generen un mayor ahorro privado comparado con un caso más igualitario en el que la mayor parte de la población tiene un ingreso medio, pero una propensión de ahorro mínima. Edwards (1996), el único estudio considerado que incluye esta variable, no en-

⁵ Esta idea se desvirtúa en algunos estudios que encuentran que el establecimiento de sistemas de pensiones sustituye a otras formas de ahorro, por lo que el ahorro total no aumenta ante la presencia de sistemas de pensiones eficientes.

contró ninguna relación entre concentración del ingreso y ahorro privado. Este es un tema que todavía no arroja resultados claros, pues al considerar las conclusiones de otros estudios se encuentra que la menor desigualdad en la distribución del ingreso contribuye al crecimiento económico, lo cual a su vez generaría mayor ingreso y mayor ahorro.

2.2 Determinantes del ahorro público

Para concluir esta sección se debe añadir el componente público del ahorro interno. Hasta años recientes, la teoría económica asumía que el ahorro público era una variable determinada exclusivamente por factores exógenos, ya que era vista como un elemento bajo el control de la política fiscal y por lo tanto se asumía que las autoridades podían determinar a través de sus decisiones el nivel de ahorro público.

Como consecuencia de la exitosa experiencia de las economías asiáticas recientemente industrializadas, donde el ahorro público ha tenido una participación significativa en el ahorro interno (21,5% frente a 9,6% para las economías industrializadas), en la actualidad se ha investigado con mayor profundidad el comportamiento y los determinantes del ahorro público.

Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000) encuentran que en buena medida los determinantes del ahorro público son también los mismos que los del ahorro privado, además de las decisiones de política fiscal. No obstante, la magnitud del impacto de las variables difiere. Lo más destacable es que el aumento en el ingreso y el crecimiento económico tienen un efecto directo positivo de mayor magnitud sobre el ahorro público que sobre el ahorro privado.

Por otro lado, Edwards (1996) analiza los factores políticos que afectan la decisión de los gobiernos para elevar el ahorro público, además de los otros factores que afectan también al ahorro privado. Si el partido político gobernante de un país tiene posibilidades de ser reelegido, habrá incentivos para que eleve el ahorro público a fin de poder disfrutar de los resultados de la inversión de esos recursos en el siguiente período, ya que elevar el ahorro toma tiempo, así como toma tiempo la cristalización de ese ahorro en inversiones terminadas. De lo contrario, si las posibilidades de reelección son bajas, los oponentes políticos son los que inaugurarían las obras iniciadas por sus antecesores, por lo cual no habría incentivos para elevar el ahorro público ahora. Si se utiliza una variable denominada “inestabilidad política” para medir la posibilidad de reelección de un partido, entonces la inestabilidad política debería tener una relación inversa con el ahorro público. Los resultados empíricos del estudio confirmaron estas ideas.

Edwards también encontró que el ingreso es el principal determinante del ahorro público, pero no halló relación entre el ahorro público y factores demográficos, características del sistema de pensiones y profundidad financiera.

3. Estrategias para aumentar el ahorro interno

Los resultados de la sección anterior proporcionan insumos básicos para proponer algunos criterios orientados a aumentar el ahorro interno.

El principal determinante del ahorro es el ingreso, por lo que se vuelve crucial determinar la estrategia para alcanzar niveles de ingreso suficientes como para generar el volumen de ahorro doméstico que permita alimentar la inversión y así promover el crecimiento sostenido.

Existen algunos factores sobre los cuales no se tiene ningún control, por lo menos en el corto plazo; tal es el caso de las características demográficas de la población. Por lo tanto, en esta par-

te del análisis se enfocan tres elementos que afectan el ahorro y que pueden ser conducidos a través de política económica o reformas estructurales, a saber: estabilidad macroeconómica, política tributaria y reforma del sistema de pensiones. Un elemento adicional para fomentar el ahorro interno es el desarrollo de los mercados de capitales, tema que se analiza en la siguiente sección.

3.1 Estabilidad macroeconómica

La estabilidad macroeconómica es determinante para promover el ahorro interno, según lo demuestran los estudios empíricos ya discutidos. La consecución y preservación de los equilibrios macroeconómicos en los sectores interno y externo, son elementos fundamentales para el crecimiento económico. Los desequilibrios son un impedimento para fomentar el ahorro, atraer inversión y lograr el desarrollo sostenible de un país.

Cuando se habla de *equilibrio externo* se refiere a equilibrio en las cuentas externas, es decir en la balanza de pagos. Es deseable que la cuenta corriente y la cuenta de capitales se mantengan en equilibrio o, en su defecto, sus desequilibrios sean sostenibles, ya que cualquier déficit actual debe compensarse mediante superávit futuros, situación que debe estar en la mente de los gobernantes.

Por su parte, *equilibrio interno* se refiere a desequilibrios entre oferta y demanda doméstica, lo que ocasiona a su vez reacciones en el nivel de precios en virtud de los rezagos que usualmente existen en la respuesta de la producción frente a cambios en la demanda. También se refiere a los desequilibrios en las cuentas fiscales, que tienen graves repercusiones para la economía. Déficit fiscales insostenibles, que a su vez ocasionan problemas inflacionarios, afectan la estabilidad económica y generan incertidumbre, factor que afecta negativamente el ahorro. Por lo tanto, es necesario mantener cuentas fiscales equilibradas. Este es otro motivo que viene a reforzar la noción del manejo fiscal disciplinado, por los beneficios que brinda a la economía. A través de las herramientas de política económica (monetaria, cambiaria y fiscal) se pueden tomar acciones para corregir los desequilibrios anotados y fomentar el ahorro interno.

3.2 Política tributaria

En relación a la política tributaria y su influencia sobre el ahorro interno, hay algunos elementos que cabe resaltar. El primero y más evidente es que el componente público del ahorro es susceptible de manejo por parte de la política tributaria. Aunque los estudios empíricos demuestran una relación inversa en la que un mayor ahorro público reduce el ahorro privado, recuérdese que la magnitud de la reducción del ahorro privado es menor al incremento del ahorro público, por lo que en términos netos un mayor ahorro público sí contribuye a aumentar el ahorro interno total.

Como se dijo, un mayor ahorro público causa el efecto “crowding out” en el ahorro privado si el incremento en el ahorro público proviene de mayores impuestos. Pero un aumento calibrado de los impuestos, dependiendo del ciclo en que se encuentre la economía, podría minimizar el efecto negativo sobre el ahorro privado, como ya se discutió en la sección anterior.

Por otro lado, se puede lograr un mayor ahorro público aumentando los ingresos no tributarios o reduciendo el gasto, y de esta manera se reduciría o eliminaría el efecto “crowding out” sobre el ahorro privado.

Asimismo, una reducción de los impuestos cuando la economía se halla en un ciclo expansivo, puede provocar un aumento en los ingresos disponibles que, de mantenerse estable el con-

sumo, genere un importante impacto sobre el ahorro privado, superior a la consecuente reducción en ahorro público; todo esto provocaría un aumento en el ahorro interno total.

Ya que el manejo de la política fiscal determina en gran medida el nivel de ahorro público, también determina el potencial de la inversión estatal. Una estructura fiscal con un manejo disciplinado y ordenado de sus cuentas, que permita maximizar la recaudación de ingresos y, al mismo tiempo, mantener el gasto corriente en niveles compatibles con un manejo macroeconómico prudente, haría posible que el ahorro público aumente sostenidamente y se convierta en una fuente permanente y estable de inversión pública.

Si bien el ahorro privado es el componente más importante y dinámico del ahorro interno, un mayor ahorro público sostenido es también necesario, pues se puede dirigir a inversiones en salud, seguridad alimentaria, educación, infraestructura productiva y otras áreas fundamentales que no son atendidas por la inversión privada. Nuevas teorías económicas, como las impulsadas por Jeffrey Sachs, demuestran la importancia que tienen la buena salud y la educación en el progreso económico: los países afligidos por epidemias, cosa frecuente en América Latina y África, son incapaces de formar una población saludable, impidiendo a su vez que la gente tenga capacidad física y mental para educarse adecuadamente; lo anterior determina que estos países estén conformados por una fuerza laboral mayoritariamente poco saludable y poco calificada, lo que constituye una gran barrera para el desarrollo.

3.3 Reforma del sistema de pensiones

Los fondos de pensiones son una de las principales fuentes de “ahorro forzoso” de un país, y un manejo adecuado de estos fondos puede potenciar el ahorro interno. El sistema de pensiones es un mecanismo de ahorro previsional de la población, por lo cual, un sistema eficiente, con los debidos incentivos, podría captar mayores recursos y aumentarlos a través de una gestión dinámica de inversión que permita obtener retornos adecuados, sin descuidar el resguardo de los fondos a su cargo.

La reforma de pensiones también fomenta el desarrollo de los sistemas financieros y de los mercados de capitales, lo que a su vez tiene un impacto sobre la dinamización del crecimiento económico, aumentando el ingreso y el ahorro. En este sentido, Schmidt-Hebbel (2001) encuentra que:

“Hay pocas dudas sobre el aporte de la industria privada de fondos de pensiones en Chile y otros países latinoamericanos en fomentar el desarrollo y en la profundización de los mercados domésticos de capitales.” (Traducido del original en inglés)

Los grandes sistemas de pensiones tradicionales, administrados y financiados por el Estado, afectarían negativamente al ahorro privado, pues bajo esos sistemas la gente tiene expectativas de recibir muchos beneficios sociales cuando se retiren, lo que los llevaría a consumir todo su ingreso disponible, según la teoría del ciclo de vida. Esto sugiere que una reforma de pensiones que reemplace el sistema estatal tradicional por uno privado bien financiado tendería a aumentar el ahorro privado, sobre todo si el sistema se financia exclusivamente con los recursos de los pensionados, sin subsidio estatal.

Asimismo, la existencia de sistemas de pensiones estatales ineficientes, en los que la población no tiene expectativas de recibir suficientes beneficios sociales al retiro, impiden que los pensionados opten por ahorrar ese dinero en otro sistema privado alterno, pues sus contribuciones son obligatorias. Por lo tanto, se imposibilita que incluso por el motivo de ahorro precaucionario

aumente el ahorro privado, con la excepción de los pensionados que tengan altos niveles de ingreso que les permitan ahorrar más, aparte de su contribución obligatoria al sistema de pensiones.

En Latinoamérica se han realizado recientemente reformas de pensiones en varios países, con diversos resultados. Si bien cada reforma tiene sus características propias, se puede decir que en general han apuntado hacia la adopción de sistemas bien financiados y sustentados en contribuciones que se acreditan directamente a cuentas individuales en fondos de pensiones, que a su vez se invierten en los mercados financieros y son administrados por compañías privadas.

Los estudios empíricos realizados para Chile y Colombia por Arrau (1991) y Schmidt-Hebbel (1997 y 2001), cuyos resultados se resumen en la *Tabla 2*, demuestran que las reformas de pensiones dirigidas hacia sistemas bien financiados con participación de administración privada, tuvieron efectos positivos sobre la producción, el ahorro interno y en general el crecimiento económico. Para el caso de Chile se llega a concluir que un 31% del incremento en el ahorro interno en los años noventa se explica por dicha reforma, lo que a su vez contribuyó al aumento en el crecimiento del PIB en el mismo período, atribuyéndose a la reforma de pensiones un 26% del aumento en el crecimiento económico.

¿Cómo hacer que el ahorro se canalice hacia inversión productiva?

El ahorro interno hay que canalizarlo hacia inversiones productivas, de tal manera que su efecto sobre el crecimiento económico se multiplique y a su vez genere mayor ingreso y ahorro, entrando así en un círculo virtuoso de progreso.

Por lo tanto, a más de aumentar el nivel de ahorro interno, hay otro reto muy importante: lograr canalizar el ahorro interno hacia inversión productiva, ya que esto no ocurre de manera automática. A continuación se presentan algunas consideraciones sobre este tema.

La profundización financiera contribuye a que se capte un mayor volumen de ahorro y que este pueda ser invertido en el sector productivo. De hecho, la existencia de sistemas financieros poco desarrollados es un obstáculo para que se logre canalizar el ahorro hacia la inversión productiva, creando trabas para el crecimiento económico.

Tabla 2
Estimación de los efectos de la reforma de pensiones en el ahorro interno y el crecimiento económico: Chile y Colombia

	Chile	Colombia
Aumento en el nivel de producción	3.1% ¹	2.4% - 3.9% ²
Aumento en el nivel de bienestar	7.0% ¹	4.2% - 6.5% ²
Aumento total en ahorro interno/PIB en el período 1961-74 a 1990-97	12.2% ³	
del cual el aumento por la reforma fue	3.8% ³	
Aumento total en el crecimiento del PIB en el período 1961-74 a 1990-97	3.4% ³	
del cual el aumento por la reforma fue	0.9% ³	

1. Arrau, 1991

2. Schmidt-Hebbel, 1997

3. Schmidt-Hebbel, 2001

No obstante, los bancos pueden decidir colocar los recursos en bonos, invertir en el exterior o simplemente comprar moneda extranjera en el caso de especulación cambiaria, según las condiciones de la economía, que podrían fortalecer el ahorro financiero pero no necesariamente la inversión productiva. Este problema está muy relacionado con la estabilidad macroeconómica, ya que los desequilibrios económicos y la incertidumbre pueden fomentar que los sistemas financieros vuelquen los recursos del ahorro interno hacia inversiones no productivas como las citadas, impidiendo que el mayor ahorro se traduzca en crecimiento económico.

El desarrollo del mercado de capitales puede ser un vehículo eficaz para viabilizar la canalización del ahorro hacia inversión en actividades productivas. La existencia de un mercado de valores desarrollado permite que la decisión de invertir en empresas la realice directamente el público inversionista, al tiempo que las empresas tienen el incentivo de mostrar un manejo más eficiente y transparente con miras a atraer inversión privada hacia sus actividades. Esto genera un ambiente en el cual es más fácil promover y financiar ideas innovadoras, lo que redundaría en mayor producción, empleo y crecimiento económico. En este sentido, en la próxima sección se exponen los elementos necesarios para promover el dinamismo y desarrollo de los mercados de valores, a fin de que se constituyan en un medio eficiente de canalización del ahorro interno hacia inversiones productivas.

Asimismo, la adopción de mejores prácticas de gobierno corporativo en el manejo de las empresas privadas, es un elemento importante que puede facilitar el ingreso de inversión privada en el sector productivo. Este tema ha ido ganando cada vez más relevancia en Latinoamérica por las implicaciones positivas que puede tener en la disponibilidad de financiamiento para las empresas.

En ocasiones la inversión extranjera puede estar compitiendo con el ahorro interno en la inversión doméstica, lo que podría generar una situación de exceso de ahorro interno que no puede ser canalizado hacia inversión doméstica productiva, especialmente cuando los mercados de capitales no se han desarrollado todavía en un país⁶. Entonces, se podría pensar en la creación de desincentivos para el ingreso de inversión extranjera. Nótese que lo anterior sería una manera de reducir la dependencia en capitales externos volátiles, deseable siempre y cuando los niveles de ahorro interno sean elevados, pero ese no es el caso para la mayoría de los países de la región latinoamericana, como se ha expuesto en las líneas previas.

III. Desarrollo de los Mercados de Valores⁷

1. Importancia de los mercados de valores

El ahorro generado por las economías, como se ha mencionado, es un elemento clave para el desarrollo económico de largo plazo. Sin embargo, la pobre evolución de dicha variable en América Latina⁸, ha determinado la dependencia en el ahorro externo para financiar la inversión de las economías, además de repercutir de manera directa en la evolución de los mercados de ca-

6 Ver investigación de Assaf Razin, Efraim Sadka y Chi-Wa Yuen, "Chanelling Domestic Savings into Productive Investment under Asymmetric Information", NBER Working Paper 6338, 1997.

7 Se agradecen los comentarios de Camilo Arenas, Osmel Manzano y Eddy Reyes, funcionarios de la CAF.

8 Se consideran datos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

pitales. A su vez, una condición necesaria para el crecimiento del ahorro interno es un mercado de capitales que provea tanto de instrumentos para reducir los costos de transacción de las operaciones financieras, como de instituciones que, como intermediarias del ahorro doméstico, amplíen las posibilidades de colocación de recursos en proyectos de inversión públicos o corporativos.

La discusión académica del rol que mantienen los mercados financieros en las economías abarca desde los puntos de vista que le asignan un papel secundario⁹, hasta aquellos que le consideran como uno de los pilares del desarrollo¹⁰. A pesar del amplio debate en el tema, se pueden identificar los siguientes beneficios que proporcionan los mercados de capitales desarrollados:

a) Favorecen una adecuada canalización del ahorro interno hacia proyectos de inversión.

Mercados de capitales, primario y secundario, caracterizados por un buen funcionamiento, permiten reducir los costos de transacción para los emisores que acceden al capital y mejoran los rendimientos para los inversionistas que ubican sus recursos en instrumentos financieros diversos, lo cual genera incentivos para movilizar el ahorro interno hacia la inversión. Además, los mercados desarrollados promueven el desarrollo de estándares de apertura y transparencia de la información a disposición de los agentes participantes en el mercado de valores. Esta característica de los mercados desarrollados a su vez beneficia los esquemas de autorregulación de los emisores, sin soslayar la necesidad de un marco regulatorio y de supervisión exigente.

Adicionalmente, las señales de precios resultantes de la dinámica del mercado determinan los verdaderos costos del capital y permiten a las autoridades monetarias controlar la liquidez a través de esos mercados.

b) Influyen en la tasa de crecimiento de la economía, la productividad y la formación de capital

En la última década, se ha expandido la literatura teórica que demuestra vínculos entre el estado de desarrollo de los mercados de capitales y la tasa de crecimiento a largo plazo de la economía, la acumulación de capital e, incluso, mejoramientos en la productividad.

Bencivenga et al. (1995) derivan modelos que demuestran que mercados de valores más líquidos o menos restrictivos en la intermediación de valores, característica de los mercados desarrollados, favorecen la inversión en proyectos de largo plazo, pues los tenedores de los títulos pueden liquidar posiciones de sus portafolios incluso antes del vencimiento de los activos correspondientes.

Levine y Zervos (1998), luego de analizar una muestra de 47 países entre los cuales se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela, determinan también que mercados de valores líquidos están positiva y significativamente correlacionados con las tasas presente y futura de crecimiento económico, productividad y acumulación de capital, siempre y cuando se controle la inversión en capital humano, estabilidad macroeconómica, posición fiscal, apertura de la economía, etc.

9 Referirse por ejemplo a Lucas Robert E. Jr. "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, July, 1988. Robinson Joan, "The generalization of the General Theory", The rate of interest and other essays, London: Macmillan, 1952.

10 Véase King Robert G. and Levine Ross, "Finance and Growth: Schumpeter Might be Right", Quarterly Journal of Economics, August 1993.

c) *Permiten mayor integración a nivel internacional*

Los mercados de capital desarrollados invitan a los inversionistas de otros mercados para invertir sus recursos en los activos que ofrecen, lo cual obedece a una mayor oferta de servicios financieros, mayores facilidades de negociación, mejores rendimientos, mayor grado de liquidez de los activos, etc. Todo esto favorece una eficiente asignación de recursos, en un entorno de mejor administración de riesgos por parte de los agentes económicos.

A su vez, algunos trabajos¹¹ muestran que una mayor distribución internacional del riesgo, a través de mercados de valores integrados, induce una sustitución de portafolios de menores rendimientos a otros de mayores rendimientos con similares niveles de seguridad.

En términos generales, la integración regional de los mercados debería implicar los siguientes beneficios:

- reducción de costos para todos los servicios financieros, lo que implica que el costo de financiamiento en general pueda reducirse y consecuentemente el rendimiento de la inversión pueda aumentar;
- mayor eficiencia y liquidez de los mercados;
- innovación de productos y servicios financieros;
- mayores posibilidades de diversificación de portafolios, lo que implicaría mayor flexibilidad en la asignación de capital.

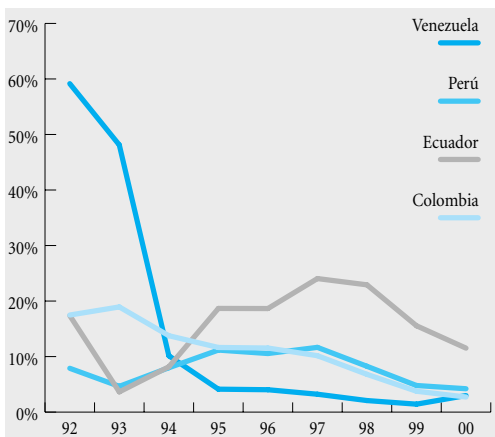
d) *Limitan el endeudamiento bancario de las empresas y promueven un sector real capitalizado*

La concentración en el *endeudamiento bancario* para el desarrollo de proyectos de inversión tiene varios inconvenientes. En primer lugar, limita el grado de expansión de proyectos, pues cuando existe una adecuada supervisión los bancos cuidan de no sobreendeudar a sus clientes; de este modo se imponen límites a la inversión. Por otro lado, estructuras de financiamiento basadas en el sector bancario determinan mayores posibilidades de crisis sistémicas. Cuando los depositantes se dan cuenta de que el sector corporativo tiene problemas en el cumplimiento de sus obligaciones bancarias, hay

más posibilidades de que se produzcan retiros de depósitos que lleguen a minar la liquidez y la solvencia de dichas entidades financieras, lo que a su vez se traslada al sector empresarial. Si bien el mercado de capitales no elimina los riesgos de carácter estructural de una economía, las empresas administradas con prudencia pueden contar con otra fuente de recursos.

Como evidencia se puede recurrir a lo sucedido con el financiamiento bancario internacional a los sistemas financieros de los países andinos, cuando estos últimos han experimentado períodos de crisis. En el *Gráfico 5*

Gráfico 5
Bancos comerciales: pasivos internacionales/ crédito total
(en porcentajes)



Fuente: IFS, Fondo Monetario Internacional.

11 Devereux Michael y Smith Gregor, "International Risk Sharing and Economic Growth", *International Economic Review*, August, 1994. Obstfeld Maurice, "Risk-Taking, Global Diversification and Growth", *American Economic Review*, December, 1994.

se expone la relación “Pasivos Internacionales/Crédito Doméstico” y refleja el grado de confianza que tiene la comunidad internacional en la banca doméstica. Se puede apreciar que con anterioridad a los períodos de “stress” financiero o de crisis propiamente dicha, se recortan los flujos netos de recursos a los países. Así, en Ecuador, Perú y Colombia se experimentó la reducción desde 1997, en tanto que en Venezuela esta se observa antes de 1994. Al reducir la dependencia del sector bancario como consecuencia de un mercado de capitales más dinámico, los flujos de recursos de empresas bien calificadas y adecuadamente supervisadas no necesariamente experimentan el recorte de financiamiento observado, pues sus inversionistas mantienen la confianza en la firma.

e) Promueven la presencia de inversionistas institucionales

Los mercados de capital desarrollados, por las características anotadas, promueven el interés de inversionistas institucionales por integrarse y, al mismo tiempo, son ellos los que desde hace un tiempo relativamente corto (mediados de los 80) han incrementado el dinamismo en los mercados emergentes y han promovido su desarrollo a través de fondos de inversión. Según el Banco Mundial, entre 1986 y 1995, el valor de los activos de dichos fondos incrementó de 1 billón de dólares a 132 billones¹².

La presencia de inversionistas institucionales externos ha jugado un importante rol catalítico en la infraestructura de los mercados emergentes, pues, en primer lugar, han contribuido para la sofisticación de los instrumentos financieros, y, en segundo lugar, los inversionistas locales han empezado a jugar un rol cada vez más relevante tanto en el mercado de valores como en el sector institucional.

f) Inducen al mejoramiento de la gobernabilidad corporativa¹³

Gobernabilidad corporativa (*corporate governance*) se refiere a la existencia y cumplimiento de un conjunto de normas establecidas al interior de las empresas, que permiten identificar claramente las obligaciones de la administración y constituyen un esquema de protección de los derechos de los accionistas. Los inversionistas manifiestan preferencias por colocar sus recursos en empresas donde se hayan definido normas claras de administración y protección de sus derechos. Las características ya anotadas de los mercados de capitales desarrollados, contribuyen para mejorar tanto la gobernabilidad corporativa como los mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*), en virtud de los mejores estándares de supervisión, entrega de información a los agentes, mayor disponibilidad de alternativas de inversión, etc.

2. Situación actual y desempeño del mercado de valores latinoamericano

Mientras en América Latina la participación de los mercados de valores en la economía asciende a 50% del PIB, en los países asiáticos alcanza una cifra superior a 90%.¹⁴ En efecto, las economías asiáticas¹⁵ manifiestan una notable ventaja en cuanto a la participación del mercado de valores en el financiamiento de la economía.

¹² Blommestein Hans J. (1997)

¹³ Para mayor detalle visitar la página web de la Superintendencia de Valores de Colombia: www.supervalores.gov.co

¹⁴ Inter-American Development Bank (July, 1995). Capital Market Development in Latin America and the Caribbean. A Strategy Proposal.

¹⁵ China, Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia.

Por otro lado, la crisis de la deuda de la década de los 80 en muchos países de América Latina dejó evidencia del peligro que representa para los sectores público y privado la dependencia de los recursos provenientes de endeudamiento externo y de la inversión extranjera directa para financiar los diferentes proyectos¹⁶. Este hecho justifica la necesidad de desarrollar incentivos para fortalecer el ahorro interno, a fin de convertir al mercado de valores en su vehículo natural de intermediación hacia proyectos de inversión. Sin embargo, hay que reconocer que previamente es necesario emprender acciones para fortalecer la estructura de dicho mercado.

2.1 Presencia del mercado de valores

Algunos trabajos muestran que la evolución de los mercados en la mayor parte de los países emergentes ha sido significativa. La Corporación Financiera Internacional (IFC) ha estimado que hacia la segunda mitad de la década de los 90, alrededor de 60 países tenían mercados de valores, en tanto que en 1985 solamente 30 los habían desarrollado. En cuanto al grado de profundidad de dichos mercados, medida por el valor de capitalización a través de bolsas de valores, ha pasado de 171 billones de dólares en 1985 a 1.900 billones en 1995¹⁷.

Para determinar la presencia de los mercados de valores, a continuación se analizan los siguientes criterios: volumen de transacciones, empresas listadas en bolsa, contribución al financiamiento de la economía, volumen de emisión de acciones y grado de liquidez de los mercados.

2.1.1. Volumen de transacciones

El volumen de transacciones¹⁸ en las economías emergentes mostró un importante desempeño en la década de los ochenta, creciendo de US\$ 25 billones en 1983 a US\$ 1.170 billones en 1989. Por otra parte, el valor de capitalización en los mercados emergentes pasó de US\$ 83 billones a US\$ 755 billones en el mismo período. Esta expansión fue muy superior a la observada en los mercados mundiales agregados en el período, pues mientras el volumen de transacciones en las economías emergentes aumentó casi 8 veces por año, en el mercado mundial creció en promedio solo una vez por año. Del mismo modo, el valor de capitalización en los mercados emergentes aumentó 1.5 veces por año, en tanto que en el mercado mundial aumentó en promedio 0.6 veces por año. Este comportamiento fue conducido por varios factores¹⁹ que incluyen privatizaciones, participación de inversionistas institucionales extranjeros y la presencia de un mayor número de emisores.

No obstante, la tendencia descrita se revirtió en la década de los noventa (1992-1998), pues el volumen de transacciones aumentó 0.5 veces por año en promedio, en tanto que el valor de capitalización se expandió 0.3 veces. Estas cifras contrastan con las observadas a nivel mundial que ascendieron a 0.8 y 0.4 veces en promedio por año, respectivamente.

2.1.2. Empresas listadas en bolsa

Esta reducción observada en el volumen de transacciones en el mercado de valores, obede-

16 Al respecto, el "pecado original" de las economías emergentes, punto de vista desarrollado por Hausmann y Calvo, que se resume en su incapacidad para endeudarse en su propia moneda y a largo plazo, explica en gran medida la limitación que encuentran los inversionistas para incursionar en los mercados de valores de esas economías. Roubini Nouriel (2001).

17 Blommestein Hans J., Idem.

18 Aggarwal Reena (2001).

19 IMF. 2001(a). Chapter V.

ció, en primer lugar, a que grandes empresas que transaron en los mercados emergentes se “deslistaron” de sus mercados de origen buscando otros de mayor profundidad, fenómeno que continúa hasta la actualidad. Por ejemplo, el número de empresas listadas en la bolsa de Buenos Aires disminuyó de 204 en 1989 a 121 en 2000. Similar fenómeno se observó en México, donde el número de empresas listadas disminuyó en un 5.9% entre 1994 y 1998, y en Sao Paulo, donde disminuyó en 8.5% en el mismo período. Por otro lado, el valor de transacciones de acciones de empresas de Latinoamérica en las Bolsas de los Estados Unidos aumentó de manera importante.

Por su parte, el deslistamiento no solamente es atribuible a la falta de dinamía de los mercados de valores, sino al interés económico de las empresas por listar en Bolsas de los mercados desarrollados, por el impacto que representa en el valor de la firma²⁰. A fines de 1997, las compañías extranjeras que listaban en las bolsas de valores de Estados Unidos mostraban un coeficiente q de Tobin²¹ que excedía en 16.5% al de las firmas de su mismo país de origen que no listaban. La hipótesis que explica este resultado es que las firmas listadas no pueden distribuir tantos beneficios como aquellas empresas que no listan pero tienen mayores oportunidades de crecer. Esto obedecería a que tienen más capacidad para aprovechar las oportunidades y porque una menor proporción de su flujo de caja puede ser expropiada por los accionistas controladores de la firma.

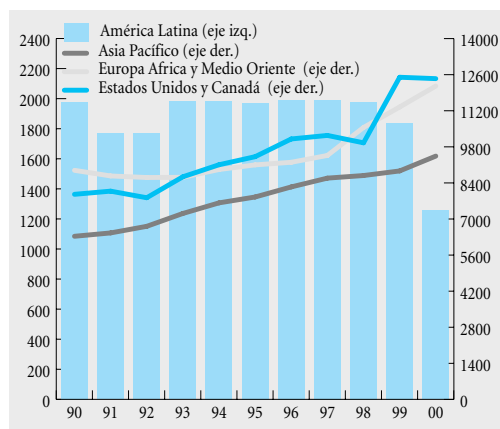
2.1.3 Contribución al financiamiento

La importancia que tienen los mercados de valores para el financiamiento del sector real de las economías, se la puede medir utilizando la capitalización del mercado de valores con relación al PIB (Valor de mercado de las acciones emitidas por compañías domésticas/PIB), y el valor de captación de recursos en el mercado de valores con respecto a la inversión²².

La evolución del primer indicador muestra que la fortaleza del mercado mundial de valores se concentra en los países más desarrollados, donde es evidente un crecimiento acelerado en los últimos años. Por su parte, en los mercados de América Latina²³ esta medición no muestra un rol determinante de los mercados de valores como fuente de financiamiento.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa, el promedio de capitalización de los mercados de América Latina con relación al PIB se ubicó en 22% en tanto que para las economías de Europa y Asia esta relación se situó entre 70-80%. Adicionalmente, hay que notar que la tendencia de este indicador para los países del área andina es decreciente, pues entre 1998 y diciem-

Gráfico 6
Número de compañías con acciones listadas



Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores.

20 Doidge Craig, Karolyi G. Andrew, Stulz René M. (October 2001).

21 Se refiere a la relación entre valor de mercado de los activos de la firma y el costo de producir esos activos.

22 Federación Internacional de Bolsas de Valores, 2001, Reporte Estadístico.

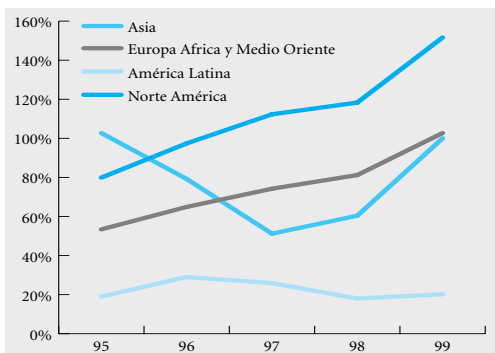
23 Argentina, Brasil, Chile, México y Perú.

Tabla 3:
Capitalización de mercado de acciones de compañías domésticas
(miles de millones de dólares)

Región	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Estados Unidos y Canadá	3,347.1	4,365.2	4,747.7	5,436.3	5,342.7	7,284.2	8,938.7	11,298.3	13,193.1	17,535.9	15,997.0
América Latina	70.3	182.7	235.0	391.7	432.8	359.9	446.9	558.9	359.7	518.2	467.3
Europa, África y Medio Oriente	2,525.6	2,853.7	2,615.2	3,440.0	3,640.8	4,358.3	5,193.5	6,350.3	8,075.7	10,221.4	9,641.2
Asia, Pacífico	3,456.5	3,777.2	3,073.5	4,408.5	5,103.6	5,121.3	4,950.4	3,513.9	3,796.4	6,712.8	4,918.2
Total	9,399.5	11,178.7	10,671.4	13,676.5	14,519.8	17,123.9	19,529.5	21,721.3	25,424.9	34,988.2	31,023.8
MEMO (% PIB):											
América Latina	7.0	17.1	20.0	30.8	29.4	23.1	26.4	30.3	19.6	31.6	26.5
Asia, Pacífico	45.0	47.0	58.6	109.1	88.7	82.7	91.6	52.7	78.2	123.9	91.2

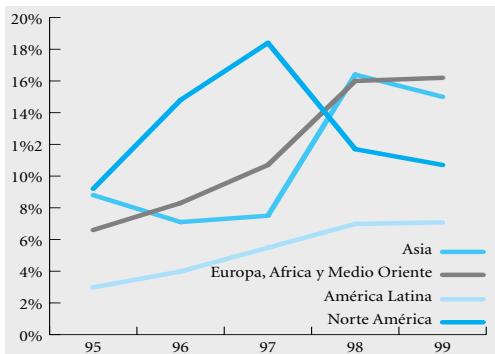
Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores.

Gráfico 7
Capitalización de mercado/PIB
(en porcentajes)



Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores.

Gráfico 8
Captación de recursos/inversión
(en porcentajes)



Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores.

bre de 2000 el promedio no supera el 20%; por su parte, Asia, América del Norte y Europa-África y Medio Oriente manifiestan un comportamiento totalmente opuesto, pues el valor del indicador mencionado supera su valor promedio observado entre 1995-1999.

Otro indicador que mide la importancia del mercado de valores en la economía (Captación de Recursos/Inversión), muestra para América Latina una tendencia creciente, a pesar de que no refleja la misma importancia que en las demás zonas geográficas del mundo. La razón del desempeño mencionado es el crecimiento de la captación de recursos del mercado de valores en mayor proporción que la inversión y no una reducción de esta última. Entre 1995 y 1999, el porcentaje de recursos captados en el mercado de valores con respecto a la inversión bruta no supera el 5% para América Latina, en tanto que para Norteamérica y Europa esta tasa se ubica entre el 10 y 20 por ciento.

2.1.4 Emisión de acciones

Un criterio adicional para evaluar la presencia de los mercados de valores en la economía de un país es el valor total de acciones transadas con relación al PIB (Tabla 4).

Este indicador hace referencia a las acciones efectivamente negociadas por bolsa y es di-

Tabla 4:
Valor total de acciones transadas / PIB

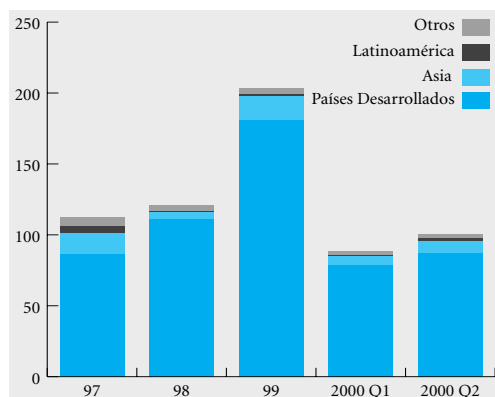
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina	1.87%	4.77%	6.61%	11.23%	19.39%	11.74%	7.96%	9.86%	6.79%	5.78%	5.75%
Argentina	0.55%	2.41%	6.92%	21.01%	43.89%	12.38%	11.51%	13.12%	8.72%	4.19%	3.40%
Brasil	1.33%	3.06%	5.95%	8.19%	15.06%	9.48%	14.98%	27.12%	22.29%	16.04%	17.98%
Colombia							2.12%	2.50%	2.18%	1.51%	1.35%
Ecuador							0.69%	0.99%	0.73%	0.87%	0.14%
México	4.63%	12.58%	14.11%	15.83%	20.55%	12.24%	13.12%	13.71%	7.41%	7.33%	7.97%
Perú	0.35%	0.38%	1.16%	4.80%	6.90%	7.10%	6.85%	7.24%	5.37%	5.28%	4.71%
Chile	2.50%	5.43%	4.91%	6.32%	10.55%	17.50%	12.38%	9.89%	6.04%	10.14%	8.62%
Venezuela							2.03%	4.31%	1.63%	0.91%	1.85%
Asia	20.85%	20.17%	36.93%	81.99%	69.13%	39.54%	65.35%	84.51%	42.50%	74.76%	75.16%
China	46.37%	44.86%	78.11%	114.09%	96.39%	68.86%	107.94%	265.23%	126.87%	145.40%	231.61%
Indonesia	3.47%	2.31%	2.82%	5.75%	6.66%	7.13%	14.27%	19.75%	11.14%	12.20%	9.86%
Corea	29.94%	28.82%	36.90%	61.31%	71.26%	37.90%	34.12%	35.85%	45.75%	180.61%	121.66%
Malasia	24.26%	21.80%	33.39%	221.72%	162.00%	68.31%	176.80%	145.23%	36.98%	53.81%	59.19%
Filipinas	2.65%	3.16%	5.70%	18.12%	21.75%	19.78%	30.80%	24.71%	15.49%	26.03%	11.35%
Tailandia	18.44%	20.03%	64.69%	70.92%	56.72%	35.25%	28.17%	16.27%	18.74%	30.51%	17.32%

Fuente: FMI, Estadísticas Financieras Internacionales; Bloomberg.

ferente al valor de capitalización pues este último mide el valor de mercado de las acciones de las empresas listadas en la bolsa. Esta información revelaría que la inversión privada en los países de América Latina no considera al mercado de valores como fuente alternativa de financiamiento, al menos en la magnitud de las economías asiáticas. Las emisiones anunciadas de acciones (*Gráfico 9*) tienden a ser muy reducidas en dicha región, comparadas con otras regiones del mundo. Ello pone de manifiesto el bajo grado de desarrollo del mercado y que a su vez ha contribuido al debilitamiento de esta fuente de recursos sustituyéndola con el endeudamiento bancario internacional.

Particularizando el análisis se puede ver que a pesar de la dinámica y desarrollo del mercado de valores de países como Brasil, Argentina y México, estos no alcanzan la presencia que tiene el mercado de Malasia, Tailandia o Filipinas, en donde se observa que la participación del mercado de valores en el financiamiento de la inversión es relativamente alta, lo cual redundará en una menor participación del endeudamiento externo.

Concomitantemente, como se mencionó, el número de empresas cuyas acciones se encuentran listadas en la bolsa es notablemente superior en aquellos países donde el mercado de capitales tiene mayor importancia en el financiamiento de la economía.

Gráfico 9
Emisiones de acciones anunciadas
 (en miles de millones de dólares)


Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores.

2.1.5. Grado de liquidez

Las características ya anotadas respecto a la situación del mercado de valores latinoamericano tienen relación con su grado de liquidez. Esto se puede evidenciar utilizando la relación “valor de las acciones transadas/valor de mercado de las acciones emitidas”. De los datos que miden el grado de liquidez del mercado se aprecia que las economías asiáticas tienen un porcentaje mayor que las economías de América Latina, e incluso llegan a mostrar que el valor de negociación de las acciones transadas supera al valor de las acciones emitidas, lo cual refleja, entre otros aspectos, mercados secundarios fuertes y con bajos costos de transacción. Todo esto contribuye para elevar la eficiencia en la utilización de recursos mediante una mayor movilidad del capital.

Tabla 5:
Liquidez de mercado: valor de acciones transadas /
valor de mercado de acciones emitidas

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
América Latina	24.2%	23.6%	39.1%	44.0%	92.3%	43.8%	30.3%	34.5%	35.9%	20.4%	23.0%
Argentina	21.6%	24.6%	85.1%	112.8%	306.5%	84.5%	70.1%	64.8%	57.5%	21.3%	21.2%
Brasil	52.2%	36.6%	50.8%	36.4%	43.2%	45.3%	53.5%	85.1%	107.4%	39.2%	44.9%
Colombia	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	15.2%	16.5%	19.3%	13.3%	15.8%
Ecuador	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	5.5%	10.0%	9.2%	21.6%	2.6%
México	29.6%	38.5%	37.0%	31.7%	66.3%	38.6%	40.8%	35.1%	34.0%	22.8%	36.6%
Perú	12.2%	11.6%	15.9%	32.7%	37.8%	34.9%	30.4%	27.6%	30.9%	22.6%	25.8%
Chile	5.6%	6.7%	6.9%	6.3%	7.9%	15.6%	12.9%	10.3%	8.5%	10.1%	10.1%
Venezuela	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	n.d	14.2%	26.2%	20.5%	12.6%	27.4%
Asia	45.8%	41.3%	58.9%	62.6%	62.4%	42.0%	57.3%	165.6%	58.9%	74.6%	107.4%
China	41.6%	31.7%	45.7%	34.4%	46.8%	31.6%	37.0%	109.8%	60.0%	37.8%	60.4%
Indonesia	49.1%	43.4%	32.5%	27.7%	25.0%	21.7%	35.7%	146.7%	48.2%	26.9%	56.4%
Corea	68.6%	88.2%	107.9%	151.9%	149.6%	101.9%	127.6%	407.9%	126.6%	239.6%	374.9%
Malasia	22.3%	18.9%	21.6%	67.6%	63.6%	28.4%	58.1%	156.4%	28.1%	30.3%	46.7%
Filipinas	17.7%	13.2%	19.7%	24.5%	24.6%	25.0%	31.7%	65.2%	29.1%	48.0%	33.8%
Tailandia	75.7%	52.4%	125.9%	69.7%	65.3%	43.7%	53.6%	107.9%	61.5%	65.1%	72.3%

Fuente: Federación Internacional de Bolsas de Valores - Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores • FMI - Estadísticas Financieras Internacionales.

2.2 El mercado de valores en la Comunidad Andina

En esta sección se comenta el estado actual del mercado de valores de los países que conforman la Comunidad Andina, para lo cual se enfocan tres aspectos: importancia del mercado de valores, presencia de inversionistas institucionales e institucionalización e instrumentos del mercado.

2.2.1 Importancia del mercado de valores

Además del volumen de intermediación a través del mercado de valores, es necesario evaluar la calidad de esa intermediación, para lo cual se puede evaluar la desconcentración de negociaciones entre varios tipos de títulos. Una característica generalizada de los países de América Latina ha constituido la negociación de títulos de renta fija, que ha alcanzado un 64% del total. Sin embargo, en los mercados brasileño y mexicano casi el 90% de las transacciones se ha efectuado en valores de renta variable, correspondiendo la diferencia a activos derivados y títulos de renta fija.

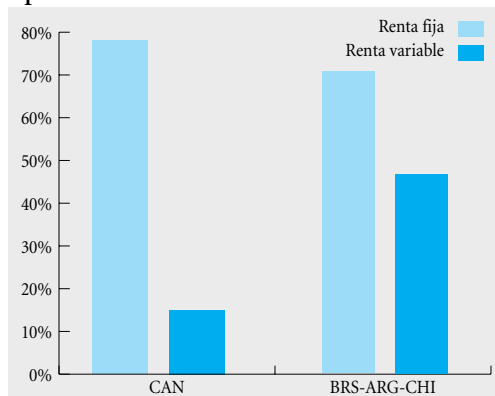
A nivel de los países de la Comunidad Andina, la participación de títulos de renta fija supera el promedio de América Latina, pues el valor negociado bajo este concepto alcanza un 78% del total. Se debe notar que dentro del mencionado tipo de negociaciones se observa una mayor presencia de emisiones correspondientes a bonos privados, en tanto que en los mercados de Argentina y Chile casi la totalidad de estas son bonos de gobierno.

Entre 1996 y 2000, la negociación de bonos de gobierno ha venido ganando espacio en el mercado de valores, pues luego de representar un 25% de la negociación de títulos de renta fija, pasó a constituir el 47% del total. Como consecuencia se observó un deterioro de la presencia de negociaciones de títulos emitidos en renta fija por el sector privado. Esta evolución pone de manifiesto que el mercado de valores en los países andinos ha sido utilizado para financiar la necesidad de recursos del sector público, destinando el ahorro doméstico al gasto fiscal, corriente y de capital, en detrimento de la inversión privada. Normalmente, los inversionistas más activos en este tipo de negociaciones han sido las entidades del sector financiero. En el caso de Ecuador, por ejemplo, la reprogramación de pagos de la deuda pública efectuada en 1999 afectó severamente a las compañías administradoras de fondos, que en muchos casos adquirieron títulos de deuda interna en el mercado secundario.

Especificando la situación particular de cada país, se observa que en Bolivia²⁴ se ha alcanzado un importante valor de capitalización de las empresas registradas en Bolsa con relación al PIB (24%). Sin embargo, las transacciones de títulos de renta variable son casi nulas (2.1% del total de transacciones en el año 2000).

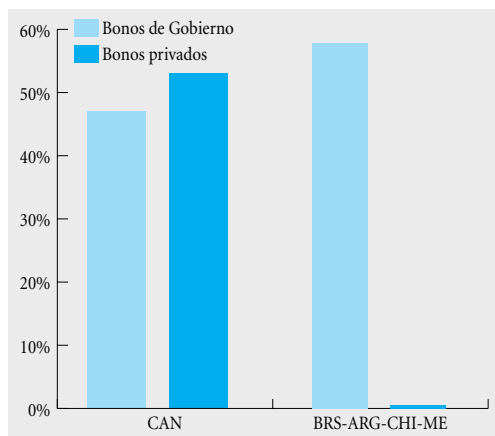
El mercado colombiano muestra un valor de capitalización con respecto al PIB superior a 8% a fines del 2000 y la mayor parte de las transacciones bursátiles fueron en renta fija (95% del total de transacciones), siendo las más importantes las realizadas con instrumentos de deuda pública. En las bolsas de valores de Colombia se realizan transacciones con títulos provenientes de deuda corporativa a largo plazo (20 años) con tasas que superan hasta por 400 puntos básicos a

Gráfico 10
1996-2000: Distribución de transacciones por tipo de instrumento



Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores.

Gráfico 11
1996-2000: Distribución de transacciones de renta fija entre pública y privada



Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores.

24 La evaluación presentada utiliza información del estudio de Gotret Pablo, (2001).

Tabla 6:
Distribución de operaciones bursátiles entre renta fija (RF) y renta variable (RV)

	1996	1996	1997	1997	1998	1988	1999	1999	2000	2000
	R.Fija	R.Variable	R.Fija	R.Variable	R.Fija	R.Variable	R.Fija	R.Variable	R.Fija	R.Variable
Bolivia	15%	0%	7%	0%	4%	0%	3%	0%	16%	2%
Colombia	94%	6%	92%	8%	94%	6%	95%	5%	96%	4%
Ecuador	97%	3%	96%	4%	97%	3%	99%	1%	99%	1%
Perú	40%	46%	23%	35%	0%	58%	30%	59%	20%	70%
Venezuela	63%	37%	33%	67%	51%	49%	36%	64%	10%	90%
Argentina	79%	19%	61%	34%	54%	39%	67%	23%	63%	21%
Brasil	0%	88%	0%	88%	0%	86%	0%	87%	25%	65%
Chile	91%	4%	89%	3%	82%	1%	76%	3%	76%	3%
México	6%	91%	2%	94%	3%	91%	1%	98%	1%	99%

Fuente: Federación Iberoamericana de Valores - Superintendencia Valores y Seguros de Bolivia.

la tasa promedio de los depósitos a plazo. No obstante, la poca liquidez en el mercado secundario obliga a los inversionistas a mantener sus portafolios hasta su vencimiento.

Con un valor de capitalización más bajo que los dos anteriores (5.5% del PIB), el mercado de valores ecuatoriano se caracteriza también por una concentración de operaciones con títulos de deuda del Estado, cuyo plazo de vencimiento llega a los 10 años. Adicionalmente, el Banco Central realiza operaciones de mercado abierto mediante “repos” a plazos cortos con el fin de modular la liquidez en el mercado financiero. El volumen de operaciones realizadas en bolsa alcanzó cerca del 20% del PIB en el año anterior, pero las emisiones de deuda corporativa son casi inexistentes.

En Perú se observa una importante presencia del mercado de valores, pues el valor de capitalización supera el 18% del PIB. Aparte de que la bolsa de Lima ha realizado operaciones de privatización de empresas públicas, la característica más importante es que las transacciones de renta variable alcanzaron el 70.1% del total de operaciones registradas durante 2000²⁵. De hecho, Perú y Venezuela son los únicos países andinos que muestran esta característica, además de que en el primero ya se iniciaron procesos de titularización.

El valor de capitalización con respecto al PIB en Venezuela ascendió solamente a 6.7% a fines del 2000. Valor de transacciones efectuadas en ese mismo año solo fue de 2.1% del PIB, con un 70% concentrado en instrumentos de renta variable. Las transacciones en renta fija se realizan en su totalidad en bonos de gobierno.

2.2.2 Participación de inversionistas institucionales.

Normalmente, la presencia de inversionistas institucionales tiene relación con la reforma a los sistemas de pensiones, pues países como Ecuador y Venezuela, en los que los avances en este aspecto han sido limitados o muy recientes, no cuentan con una base importante de inversionistas en el mercado de valores. Contrariamente, Colombia, Perú y Bolivia, donde existen administradoras de fondos de pensiones (AFP) como consecuencia de los cambios de régimen de pensiones desde mediados de la década pasada, experimentan una participación activa de dichos inver-

25 El cambio observado en 2000 obedece a la oferta de Intercambio de Telefónica del Perú.

sionistas. Así, por ejemplo, la participación de las AFP en Bolivia alcanzó 9,7% del PIB durante el año 2000; en Perú este porcentaje fue mayor a 5% y en Colombia llegó a 4,7% del PIB. En este aspecto hay que mencionar además que, por disposición de propias leyes, los recursos de las AFP han sido invertidos mayoritariamente en títulos de deuda pública, lo que muestra que la reforma de los regímenes de pensiones no necesariamente es un factor que ha logrado movilizar de manera significativa el ahorro a través del mercado de capitales. Esto parecería responder a la carencia o debilidad de los emisores existentes, que en muy pocos casos responden a las expectativas en cuanto a la administración privada de los fondos de pensiones.

2.2.3 Instrumentos de dinamización del mercado

En Bolivia existe una bolsa de valores (La Paz) en la cual participan nueve sociedades administradoras de fondos de inversión y dos sociedades de titularización, que no cuentan aún con un depósito central de valores y desmaterialización de títulos. El mercado de valores boliviano utiliza los servicios de dos agencias calificadoras de riesgo.

Colombia cuenta con las instituciones fundamentales para un buen funcionamiento y desarrollo de su mercado, pues la Bolsa Colombia²⁶, que realiza transacciones electrónicas, mantiene una buena cobertura nacional a un amplio número de intermediarios y estructuradores. Existen además agencias calificadoras de riesgo y dos depósitos centrales de valores y desmaterialización de títulos.

En Ecuador existen las instituciones que requiere el adecuado desempeño y desarrollo del mercado de valores. Existen dos bolsas de valores (Quito y Guayaquil) en las que participa un amplio número de intermediarios y estructuradores, con la posibilidad de realizar transacciones electrónicas. También Ecuador cuenta con un registro de mercado de valores. Los emisores, al igual que Colombia, tienen un plan único de cuentas.

La Bolsa de Valores de Lima se desenvuelve en un entorno en el que se encuentran intermediarios y estructuradores, inversionistas institucionales, calificadoras de riesgo, además de la posibilidad de realizar transacciones electrónicas y un depósito central de valores. Al igual que en Colombia y Ecuador, la legislación peruana dispone de un plan único de cuentas para emisores y registro de mercado de valores.

Venezuela muestra un grado de institucionalización del mercado de valores bastante desarrollado. Dispone de una bolsa de valores (Caracas) con la capacidad de realizar transacciones electrónicas, en la que participa un elevado número de entidades: 108 casas de corretaje, 27 fondos mutuos y 282 asesores de inversión. Además existe un registro del mercado de valores, calificadoras de riesgo y depósito central de valores. Dadas las características del mercado, Venezuela no cuenta aún con un plan único de cuentas para los emisores y la tecnología que le permita realizar la desmaterialización de transacciones.

3. Elementos básicos para el desarrollo de los mercados de capitales en la región: integración de los mercados

Como se desprende de la sección anterior, el rol de los mercados de capitales en América Latina, si bien tuvo un crecimiento destacable especialmente en la década pasada, no ha logrado

26 Resultó de la fusión de las Bolsas de Valores de Bogotá, Medellín y Occidente.

convertirse en un vehículo estable para el financiamiento de las empresas, sino que en términos generales se ha constituido en un factor importante en el financiamiento del sector público a través de la colocación de títulos de renta fija.

Para desarrollar una estrategia orientada a fortalecer el rol de los mercados de capitales en la región, no hay que perder de vista los efectos de la globalización de los mercados pues en la actualidad la tecnología ha permitido la presencia de un mercado de valores digital globalizado, con lo cual la necesidad física de las bolsas de valores para este tipo de transacciones reduce su importancia. Este fenómeno obedece en gran medida al crecimiento del uso de Internet. Se espera que para este año esta herramienta alcance los 160 millones de usuarios²⁷.

El fenómeno de la globalización ha influido para que las empresas mejor calificadas de las economías emergentes salgan de sus mercados de origen y se integren a mercados más desarrollados, cumpliendo con los requerimientos y calificaciones de riesgo dispuestos por la regulación correspondiente. Esta situación genera una suerte de círculo vicioso, pues estas decisiones de las empresas reducen la capitalización y el volumen de negociación de las bolsas locales, al tiempo que agudizan las debilidades en el grado de liquidez del mercado, lo cual incentiva la emisión en los mercados más desarrollados. De esa manera el ahorro interno se orienta a instrumentos financieros tradicionales de corto plazo o sale de las economías hacia mercados más desarrollados. Ninguna de estas dos figuras contribuye para el financiamiento de la inversión doméstica de mediano plazo, que, entre otros elementos, requieren las economías para lograr un crecimiento sostenido.

3.1 Acciones principales

Los mercados de capitales de la región evolucionan de manera dinámica pero heterogénea. A pesar de que las políticas de cada país difieren de manera notable, enfrentan un elemento en común que es la influencia de la corriente de cambios que se producen a nivel mundial en los mercados de capitales. En un año quizá los mercados no sean los mismos, pues solamente las páginas de Internet en inglés crecerán en un 60% y aquellas en español duplicarán esta tasa²⁸. Aunque no con la misma velocidad, la innovación financiera también ha avanzado mucho en los últimos años. A continuación se mencionan algunas acciones que se deberían llevar a cabo para fortalecer los mercados de capitales.

3.1.1 Integración de los mercados

A manera de resumen se puede mencionar que los mercados andinos, y en general latinoamericanos, adolecen de poca presencia como fuente alternativa de recursos para financiar proyectos de inversión. La fuerte presencia de la negociación de títulos del Estado, tanto en el mercado primario como secundario, insinúa que son mercados que no cuentan con un amplia gama de alternativas de inversión y las pocas acciones que circulan no se caracterizan por una elevada liquidez; ello justifica quizá cierta aversión del público por recurrir a las bolsas de valores para invertir. Todo esto de alguna manera influye para que los empresarios no consideren a este segmento del mercado financiero como una posibilidad de financiar sus necesidades de capital, peor aún para incrementar su capital.

El marco descrito ha determinado que los mercados no demanden la innovación necesaria,

27 Zarb Frank G. (2000).

28 Zarb Frank G., *ibid.*.

ni tecnológica ni financiera, pues el reducido volumen de negociación no lo justifica. En esta falencia se incluye el poco mejoramiento de estándares contables y regulatorios, dentro de los cuales se encuentran las normas de gobierno corporativo.

En este contexto, la integración de los mercados constituye una estrategia válida para los países latinoamericanos, pues, además de que hay que reconocer que la movilidad de capitales se ha intensificado con el uso de la tecnología, la experiencia indica que presenta, al menos, los siguientes beneficios:

- Reduce los costos del capital debido a que se amplían los mercados, se desarrollan economías de escala, bajan los costos de transacción, etc.
- Mejora la eficiencia, la liquidez y las alternativas de inversión (productos financieros).
- Promueve la innovación de productos y servicios financieros.
- Incentiva la transparencia en los mercados.
- Mejora los estándares contables.
- Desarrolla bases para un mejor gobierno corporativo.

A pesar de que actualmente se cuestiona la necesidad de que cada país cuente necesariamente con su propio mercado²⁹, hay que tener en cuenta que la integración no necesariamente debe entenderse como la creación de un solo mercado con la misma regulación para cada participante. La integración puede ser factible con la preservación de identidades separadas de cada participante, para mantener el valor económico (franquicia) de cada mercado. La idea central es explotar las posibilidades que brinda un mercado más amplio y nivelar las oportunidades para oferentes y demandantes de recursos. Sin embargo, la integración de los mercados de capitales debe realizarse en un ámbito caracterizado por la armonización de normas y procedimientos operativos.

Para la integración de los mercados latinoamericanos los países deberían analizar las siguientes implicaciones:

- Los mecanismos operativos que tienen relación con emisores, intermediarios y productos deben concentrarse en un solo lugar; esto supone la creación de una bolsa regional de valores que tendría como lógica extensión un índice regional de bolsa. Todo esto permitiría que los agentes realicen ofertas y demanden títulos desde cualquier sitio del mercado. En este aspecto se incorpora la adopción de un sistema único de compensación y liquidación, además de un depósito centralizado de valores que permita la desmaterialización de títulos. De este modo se limitarán los riesgos operativos del mercado.
- Desarrollo de un marco regulatorio para títulos, emisores e intermediarios regionales. Se deberá buscar una legislación acorde con los avances y cambios del mercado y debidamente homologada con los demás países miembros del mercado regional en los aspectos que sea necesario, a fin de permitir a las autoridades de control que garanticen el cumplimiento por parte de los participantes. Además, la regulación deberá cuidar el desarrollo de sistemas de información para que esta se caracterice por su transparencia, oportunidad y suficiencia.
- Adicionalmente, se debe prever la creación de una unidad de cuenta para realizar transacciones en la bolsa regional y así eliminar el riesgo cambiario de la liquidación.
- Se deberá promover la presencia de intermediarios fuertes que desarrollen instrumentos financieros que incentiven el acceso al mercado a empresas pequeñas y medianas, así como reguladores y agentes altamente capacitados.

²⁹ Aggarwal Reena, idem.

a) *Revisión de los mecanismos operativos*

Sistema de trading. Los elementos básicos del sistema de *trading* se fundamentan en la realización de transacciones mediante un solo sistema de negociaciones sobre una plataforma tecnológica definida. Las funciones de regulación en cuanto al enlistamiento de emisores, supervisión de negociaciones e intermediarios se delega a la autoridad de cada país. Sin embargo, las normas generales de regulación deberán ser armonizadas a fin de que un título que aparece listado en el mercado regional, automáticamente pueda negociarse en la bolsa del país miembro del mercado.

Sistema de compensación. El mecanismo de compensación determina contablemente los montos y volúmenes de dinero y títulos valores que se intercambian en una transacción bursátil. El papel fundamental de los sistemas de compensación de operaciones de valores es minimizar los riesgos de crédito y de mercado que se producen cuando se realiza una transacción³⁰. Los sistemas de compensación pueden brindar otros beneficios al mercado: la reducción de colaterales para las operaciones, lo cual puede llevar a reducir costos de transacción o mejorar la liquidez del mercado; la estandarización y simplificación de procesos de negociación; la preservación del sigilo bursátil, etc.

Al respecto se debe mencionar que los sistemas de compensación encuentran mayor justificación cuando el volumen de transacciones es lo suficientemente elevado. De hecho hay mercados que no cuentan con estos sistemas. Por ello, un sistema de compensación consolidado entre varios mercados puede desarrollar economías de escala en la administración y uso de tecnología, al tiempo de ser un instrumento adecuado para promover la integración de los mercados.

Este es un mecanismo interesante para los países de la región pues al tiempo de desarrollar un régimen homogéneo de compensación de valores, pueden distribuir los costos entre una base más amplia de clientes, a través de vínculos establecidos con un uso intensivo de tecnología, con emisores, agentes de bolsa, inversionistas y custodios. De este modo, el mercado regional encontraría un mecanismo real de vinculación que facilitará el financiamiento de proyectos de inversión con recursos de ahorro generado al interior de la región. Adicionalmente, un mercado más grande genera posibilidades para despertar el interés de inversionistas extrarregionales.

Dentro de los beneficios adicionales para este tipo de instrumentos genera está la implantación de políticas homogéneas para el tratamiento de los distintos segmentos de negocios, la cooperación en el desarrollo de estándares tecnológicos y de procedimientos operativos, la comunicación más frecuente entre regulados y reguladores, etc.

Otro mecanismo determinante en el desarrollo de los mercados de valores es el de liquidación. El mecanismo de liquidación es normalmente asumido por un custodio, un depósito central de valores. Dicho depósito es una entidad especializada que recibe los títulos valores y los administra (cobro de intereses, redención al vencimiento, sustitución de beneficiarios, etc.). Su objetivo es eliminar el riesgo que para los tenedores representa el manejo de títulos físicos, agilizando las transacciones en el mercado secundario y facilitando el cobro de rendimientos de capital e intereses.

Existen varios modelos que se pueden aplicar para la liquidación de títulos valores en un esquema de integración de mercados. Existen las posibilidades de fusión de distintos depositarios o solamente la vinculación electrónica que puede ser bilateral o a través de un solo punto de entrada. Este último preserva la competencia entre diferentes depósitos centralizados de valores y las particularidades de cada mercado, así como los regímenes que envuelven su actividad. Para eli-

30 Lee Ruben, idem.

minar los problemas derivados de la moneda en la que se realizan las transacciones correspondientes a diferentes mercados, es necesario, como se mencionó, recurrir a una unidad de cuenta.

b) Desarrollo de un marco regulatorio consistente con la integración

La regulación del sector financiero no bancario ha promovido leyes orientadas a reducir la toma de riesgos innecesarios, controlar prácticas de información privilegiada y evitar conflictos de intereses. Para ello se ha regulado sobre requerimientos de capital, estándares de información y calificaciones de riesgo³¹. En este aspecto se debe considerar que el funcionamiento del mercado de valores requiere no sólo un marco regulatorio fuerte, sino la capacidad para exigir su cumplimiento. La literatura ha identificado tres aspectos críticos que debe cumplir la regulación de un mercado de capitales:

Transparencia. Todas las normas deben asegurar una adecuada apertura de información que los inversionistas requieren. Es una exigencia muy marcada especialmente entre los inversionistas institucionales, pues evitan mercados con requerimientos débiles de revelación de información. En los mercados emergentes la capacidad de las autoridades para monitorear y exigir el cumplimiento de normas de revelación de información, tiende a ser débil en comparación con los mercados desarrollados. Por esta razón, este es un tema sensible para incorporar en una estrategia que busque incentivar el mejoramiento del mercado regional de valores.

Otro aspecto importante que debe contemplar el fortalecimiento del marco regulatorio de los mercados de valores en desarrollo, es el referente a la efectividad para limitar prácticas relacionadas con “*insider trading*”, pues permiten que directivos y ejecutivos de empresas listadas en las bolsas de valores realicen transacciones de acciones de sus propias firmas. En este ámbito no es suficiente la penalización criminal de delitos, sino la adopción de sanciones de creíble aplicación pero lo suficientemente fuertes como para desincentivar la existencia de infracciones.

Finalmente, el marco regulatorio debe promover un *trato equitativo* para todos los accionistas de las firmas, incluyendo minorías, y desarrollar mecanismos efectivos de gobierno corporativo de manera que los accionistas controlen la aprobación de decisiones clave. En países como Francia, España, Italia y la mayoría de naciones latinoamericanas, la legislación en este ámbito suele ser más débil que en los países anglosajones o escandinavos.

En general, los países de América Latina tienen problemas de sub-regulación y baja capacidad de control de aplicación de las normas de prudencia financiera que requiere el desarrollo de los mercados. Al respecto, los países de la región deben considerar un fortalecimiento homogéneo de la normatividad vigente, incorporando los principios de la IOSCO³² (International Organization of Securities Commissions) que ha promovido la integración de los mercados. La armonización de reglas relativas al funcionamiento de los mercados también constituye un componente fundamental del mejoramiento de la normatividad: calificación de intermediarios financieros, requerimientos de capital, registro de nuevos títulos en el mercado, sistemas de compra-venta y compensación de valores, deberán, respetando en lo posible las regulaciones de cada país, encontrar un desarrollo homogéneo a través de alianzas entre los distintos mercados. Aparte de los mecanismos descritos, es necesario destacar que el mercado doméstico de capitales demanda ciertos principios básicos para su desarrollo, los cuales pueden resumirse en los siguientes:

- Como se mencionó en el análisis de las estrategias para promover el ahorro interno, los paí-

31 Corbo Vittorio. (1997)

32 Ver recuadro

ses deberán cuidar permanentemente los incentivos para retener el ahorro generado en sus economías. En este ámbito no se puede soslayar el manejo macroeconómico prudente como el mejor incentivo para lograr una evolución estable del ahorro doméstico y en general de la profundización financiera de un país. El desarrollo y profundización de los mercados financieros son elementos clave para alcanzar una saludable integración de los mercados³³.

33 Roubini Nouriel. (2001).

Objetivos y Principios de la Regulación del Mercado de Valores- IOSCO

Objetivos:

- Protección de los inversores;
- Brindar garantías para que los mercados sean justos, eficientes y transparentes;
- Reducir el riesgo sistémico.

Principios: los 30 principios están agrupados en ocho categorías y su implementación buscaría lograr los tres objetivos mencionados

Principios relativos al regulador

- Las responsabilidades del regulador deberán ser claras y estar expresadas con objetividad.
- El regulador deberá ser operativamente independiente y responsable en el ejercicio de sus funciones y poderes.
- El regulador deberá tener los poderes adecuados, los recursos apropiados y la capacidad para desempeñar sus funciones y ejercer sus poderes.
- El regulador deberá adoptar unos procedimientos de regulación claros y consistentes.
- El personal del regulador deberá observar las más elevadas normas profesionales, incluyendo deberes de confidencialidad.

Principios de autorregulación

- El régimen regulador deberá hacer un uso apropiado de las Organizaciones Autorreguladas (SRO) que ejercen alguna responsabilidad directa de supervisión en sus respectivas áreas de competencia, en la medida apropiada a la dimensión y la complejidad de los mercados.
- Las SRO estarán sujetas a la supervisión del regulador y observarán normas de justicia y confidencialidad cuando ejerzan poderes y responsabilidades delegadas.

Principios para la aplicación de la regulación de valores

- El regulador tendrá extensos poderes de inspección, investigación y supervisión.
- El regulador tendrá amplios poderes para la aplicación de la ley.
- El sistema regulador garantizará un uso efectivo y creíble de los poderes de inspección, investigación, supervisión, aplicación de la ley y la implantación de un programa efectivo de cumplimiento.

Principios de cooperación en la regulación

- El regulador tendrá autoridad para compartir información tanto pública como no pública con homólogos nacionales y extranjeros.
- Los reguladores establecerán mecanismos para compartir la información, que determinen cuándo y cómo compartirán dicha información, tanto pública como no pública, con sus homólogos nacionales y extranjeros.

- El sistema regulador permitirá que se preste asistencia a reguladores extranjeros que tengan que realizar investigaciones en el desempeño de sus funciones y en el ejercicio de sus poderes.

Principios para los emisores

- Se realizará una difusión completa, puntual y exacta de los resultados financieros y otra información que sea relevante para la toma de decisiones por parte de los inversores.
- Los accionistas de una sociedad serán tratados de una manera justa y equitativa.
- Las normas de contabilidad y auditoría serán de una calidad elevada y aceptable a escala internacional.

Principios para las instituciones de inversión colectiva

- El sistema regulador fijará normas para conceder autorizaciones y regular a aquellos que deseen comercializar o gestionar una institución de inversión colectiva.
- El sistema regulador estipulará normas que rijan la forma legal y la estructura de las instituciones de inversión colectiva y la segregación y la protección de los activos de los clientes.
- La regulación exigirá la difusión, según se expone en los principios para los emisores, que sea necesaria para evaluar la idoneidad de una institución de inversión colectiva para un inversor concreto y el valor de la participación del inversor en dicha institución.
- La regulación asegurará que exista una base conveniente y públicamente conocida para la valoración de los activos y la fijación del precio y el rescate de participaciones en una institución de inversión colectiva.

Principios para los intermediarios del mercado

- La regulación estipulará normas mínimas de entrada para los intermediarios del mercado.
- Se fijarán requisitos de capital mínimo inicial y requerimientos de recursos propios mínimos acordados con los riesgos asumidos de manera continua, así como otros requisitos prudenciales para los intermediarios que actúen en el mercado.
- Los intermediarios del mercado estarán obligados a cumplir unas normas de organización interna y normas de conducta encaminadas a proteger los intereses de los clientes y asegurar una adecuada gestión del riesgo. La Dirección del intermediario deberá ser el principal responsable del cumplimiento de estas normas.
- Existirán procedimientos para los casos de quiebra de un intermediario del mercado con el fin de minimizar los perjuicios y las pérdidas de los inversores, así como controlar el riesgo en el sistema.

Principios relativos a los mercados secundarios

- El establecimiento de sistemas de negociación, incluyendo las bolsas de valores, deberá estar sujeto a autorización y supervisión prudencial.
- Existirá una supervisión prudencial constante de las bolsas y los sistemas de negociación con objeto de asegurar la integridad de la negociación mediante normas justas y equitativas que logren un equilibrio adecuado entre las exigencias de los distintos partícipes del mercado.
- La regulación promoverá la transparencia en la negociación.
- La regulación estará diseñada para detectar e impedir la manipulación y otras prácticas desleales en la negociación.
- La regulación tendrá por objeto asegurar la debida gestión y control de los grandes riesgos, el riesgo de incumplimiento y la distorsión del mercado.
- Los sistemas de compensación y liquidación estarán sujetos a supervisión prudencial y diseñados de manera que sean justos y eficientes y que reduzcan el riesgo sistémico.

- Mejorar los niveles de eficiencia del mercado de valores, con el fin de reducir los costos de transacción y así mejorar los rendimientos para los inversionistas y disminuir los costos para los demandantes de financiamiento.
- Fortalecer la presencia de inversionistas institucionales y desarrollar los instrumentos necesarios para que pequeñas y medianas empresas encuentren en el mercado de capitales la fuente de recursos para sus proyectos de inversión.
- Permitir que los agentes del mercado puedan ofrecer sus servicios financieros fuera de las fronteras de su país de origen sin restricciones.

4. Perspectiva de los mercados de valores locales

El futuro de los mercados de valores latinoamericanos está marcado por un hecho evidente: el rápido desarrollo de un mercado de valores global y electrónico, ante lo cual los mercados más desarrollados están tomando acciones concretas³⁴. El concepto “mercado doméstico” está dejando de ser significativo. Los emisores recurrirán a los mercados donde sea más barato y los inversionistas colocarán sus recursos donde obtengan mayores rendimientos a menores costos de transacción. La perspectiva de los mercados de valores latinoamericanos está marcada por la decisión de sus participantes en cuanto a los desafíos que impone la globalización. Si reguladores y regulados deciden adoptar políticas necesarias para incorporarse a la corriente mundial de alianzas en este ámbito, el futuro será, muy probablemente, convertir a los mercados de valores en una fuente de financiamiento para proyectos de inversión de las economías de la región. Caso contrario, los mercados desarrollados seguirán concentrando las empresas que hasta hace poco listaban en las bolsas latinoamericanas. Como se ha comentado en párrafos anteriores, el pasado reciente de los mercados de valores de América Latina ha estado marcado por una drástica disminución de liquidez y volúmenes de transacción. Este fenómeno ocurre casi simultáneamente con el aumento de negociaciones de ADR latinoamericanos en los mercados más desarrollados y el deslistamiento de empresas previamente adquiridas por inversionistas extranjeros. En los países de la Comunidad Andina el deslistamiento de empresas en la segunda mitad de la década se ubica alrededor de un 20-30%, excepto Perú, donde se observa una menor reducción de empresas admi-

34 NYSE lidera actualmente un proceso de alianzas entre las principales bolsas de valores del mundo.

Tabla 7:
América Latina: Sociedades inscritas admitidas a la cotización

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Argentina	300	296	274	265	252	251
Brasil	1,176	1183	1177	1184	1,001	467
Chile	519	544	557	552	513	476
Colombia	282	291	303	290	230	197
Ecuador	77	78	82	73	64	57
México	185	193	198	195	190	177
Perú	236	233	249	249	239	213
Venezuela	86	85	97	163	69	66

Fuente: Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores.

tidas a la cotización. El caso más importante en América Latina es el de Brasil, donde las empresas listadas en Bolsa se redujeron a menos de la mitad en los últimos 5 años.

Este desempeño está vinculado con la globalización de los mercados, pues las bolsas de valores físicas están siendo reemplazadas por sistemas electrónicos de actividades bursátiles vinculados a través de Internet. La globalización impone desafíos a los mercados regionales pues la primera pregunta que surge es si estos están listos para manejarse en un nuevo ambiente. En todo caso, existe evidencia empírica de que los sectores productivos crecen más rápido en países donde los mercados de capitales son más desarrollados.³⁵

Todo esto impone un desafío para reguladores y regulados de los mercados de valores, pues los inversionistas utilizan cada vez con mayor intensidad la información electrónica provista por las diferentes páginas *web* de los intermediarios. La página *Nasdaq.com* tuvo 1.5 mil millones de visitantes, de los cuales el 30% eran internacionales.

De este modo, una alianza entre mercados, vista como un proceso de integración, con los beneficios que ya se han mencionado líneas arriba, debe empezar por un pequeño número de países a fin de aumentar la probabilidad de éxito. Los países que deberían iniciar el diálogo son aquellos que presenten afinidades culturales, además del beneficio potencial que la integración puede representarles. Adicionalmente, el proceso deberá contar con un marco institucional caracterizado por un alto nivel de apoyo político, dotado de representatividad por sus participantes, financiamiento y la flexibilidad suficiente como para responder la rápida evolución de los mercados.

35 Ver Rajan Raghuram y Zingales Luigi. Financial Dependence and Growth. *American Economic Review* Vol. 88 No. 3, 1998.

IV. Bibliografía

Ahorro Interno

Arrau P., "La Reforma Previsional Chilena y su Financiamiento durante la Transición", Colección de Estudios CIEPLAN 32:5-44, 1991.

Bailliu J. y H. Reisen, "Do Funded Pensions contribute to Higher Savings? A Cross-Country Analysis", OECD Development Centre, technical papers, París, diciembre de 1997.

Corbo V. y K. Schmidt-Hebbel, "Public Policies and Saving in Developing Countries", *Journal of Development Economics* 36 (July): 89-115, 1991.

Dayal-Ghulati A. y C. Thimann, "Saving in Southeast Asia and Latin America compared: Searching for Policy lessons", IMF Working Paper WP/97/110, International Monetary Fund, Washington, DC, 1997.

Edwards Sebastián, "Why are Saving Rates so Different Across Countries?: An International Comparative Analysis", NBER Working Paper No. W5097, abril de 1995.

Edwards Sebastián, "Why are Latin America's Savings Rates so Low? An International Comparative Analysis", *Journal of Development Economics* 51(1): 5-44, 1996.

FMI, "World Economic Outlook", Washington, D.C., varios años.

Haque N.U., M.H. Pesaran y S. Sharma, "Neglected Heterogeneity and Dynamics in Cross-Country Savings Regressions", IMF Working Paper WP/99/128, International Monetary Fund, Washington, DC, septiembre de 1999.

- Loayza Norman, Humberto López, Klaus Schmidt-Hebbel y Luis Servén, "Saving in the World: Stylized Facts", Banco Mundial, noviembre de 1998.
- Loayza Norman, Klaus Schmidt-Hebbel y Luis Servén, "¿What Drives Private Saving Across the World?", Review of Economics and Statistics, mayo de 2000.
- Lucas Robert, "On the Mechanics of Economic Development", Journal of Monetary Economics, Vol. 22, julio de 1988.
- Masson P., T. Bayoumi y H. Samiei, "Saving Behavior in Industrial and Developing Countries," IMF manuscript, 1995.
- Razin Assaf, Efraim Sadka y Chi-Wa Yu, "Channeling Domestic Savings into Productive Investment Under Asymmetric Information: The Essential Role of Foreign Direct Investment", NBER Working Paper No. W6338, diciembre de 1997.
- Romer P., "Increasing Returns and Long-Run Growth", Journal of Political Economy, Vol. 94, 1986.
- Samwick Andrew, "¿Is Pension Reform Conductive to Higher Saving?", Dartmouth College, EE.UU., noviembre de 1999.
- Schmidt-Hebbel Klaus, "Latin America's Pension Revolution: a Review of Approaches and Experience", Santiago, 2001.
- Schmidt-Hebbel Klaus, "Fiscal and Macroeconomic Effects of Colombia's Pension Reform", Revista de Análisis Económico 12 (2): 37-71, 1997.

Desarrollo de los Mercados de Valores

- Aggarwal Reena. February 5-6, 2001. "Globalization, Technology and Regulation in Capital Markets. *Strategies for Latin America and the Caribbean*". IABD Conference on "A New Focus for Market Development in Latin America and the Caribbean".
- Bencivenga Valerie; Smith Bruce and Starr Ross. October, 1995. "Transaction Cost, Technological Choice and Endogenous Growth". Journal of Economic Theory.
- Blommestein Hans J. 1997. "Institutional Investors, Pension Reform and Emerging Securities Markets". Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist, Working Paper 359.
- Corbo Vittorio. "Integración Financiera en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo de la Oficina del Economista Jefe. Documento de Trabajo 360, diciembre 1997.
- Doidge Craig ; Karolyi G. Andrew; Stulz René M. October 2001. "Why are foreign firms listed in the U.S. Worth more?" National Bureau of Economic Research, Working Paper 8538.
- Federación Iberoamericana de Bolsas de Valores, Reporte Síntesis Estadística, varios años.
- Federación Internacional de Bolsas de Valores. Statistical Summary. Varios años.
- Gotret Pablo. Desarrollo del Mercado de Valores en el Grupo Andino. Mimeo, Julio 2001.
- Inter-American Development Bank, July, 1995. Capital Market Development in Latin America and the Caribbean. A Strategy Proposal.
- International Monetary Fund. 2001a. International Capital Markets. Developmetns, Prospects, and Key Policy Issues. Staff Team led by Mathieson Donald J., Schinasi Garry J..
- International Monetary Fund. 2001b. International Monetary Statistics.
- Lee Ruben. January, 2000. Promoting Regional Capital Market Integration. Prepared for the Inter American Development Bank.

Levine Ross and Zervos Sara. June, 1998. "Stock Markets, Banks and Economic Growth". American Economic Review.

Organización Internacional de Comisiones de Valores. Objetivos y Principios para la regulación de los mercados de valores. Septiembre de 1998.

Rojas-Suárez Liliana and Steven R. Weisbrod. "Financial Markets and the Behavior of Private Savings in Latin America". IDB-OECD Conference on Promoting Savings in Latin America held in Paris on November, 1996.

Roubini Nouriel. "Key Macroeconomic Issues to Consider in the Development of Regional Capital Market Integration". Prepared for an IDB panel on "Promoting Capital Market Integration in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C., February 5, 2001.

Zarb Frank. "Building The Global Digital Stock Market". Speech prepared for the National Press Club on June 13, 2000.

APENDICE

Muestras utilizadas en los estudios empíricos

Estudio	Descripción de las muestras
1. Corbo y Schmidt-Hebbel (1991)	Considera datos panel de 13 países en vías de desarrollo. Los datos corresponden al período 1980-1987.
2. Masson, Bayoumi y Samiei (1995)	Considera datos de 61 países: 40 países en vías de desarrollo y 21 países industrializados. Los datos corresponden al período 1982-1993 para los países en desarrollo y 1971-1993 para los industrializados. Base de datos del FMI.
3. Edwards (1996)	Considera datos panel de 36 países: 25 países en vías de desarrollo y 11 países industrializados. Los datos corresponden al período 1970-1992. Base de datos del FMI.
4. Dayal-Ghulati y Thimann (1997)	Considera datos panel de 14 países: 5 países del sudeste asiático y 9 países latinoamericanos. Los datos corresponden al período 1970-1995. Base de datos del FMI.
5. Bailliu y Reisen (1997)	Considera datos panel de 11 países: 7 países industrializados, 3 países del sudeste asiático y Chile. Los datos corresponden al período 1982-1993. Base de datos del FMI (IFS) y Naciones Unidas.
6. Haque, Pesaran y Sharma (1999)	Considera datos de 61 países: 40 países en vías de desarrollo y 21 países industrializados. Los datos corresponden al período 1982-1993 para los países en desarrollo y 1971-1993 para los industrializados. Base de datos del FMI. Son los mismos datos utilizados por Masson et al.
7. Samwick (1999)	Considera 2485 observaciones de datos panel de 121 países: 100 países en vías de desarrollo y 21 países industrializados. Los datos corresponden al período 1970-1994. Base de datos del Banco Mundial.
8. Loayza, Schmidt-Hebbel y Servén (2000)	Considera 872 observaciones de datos panel de 69 países, de las cuales 475 observaciones corresponden a 49 países en vías de desarrollo y 397 observaciones corresponden a 20 países industrializados. Los datos son del período 1970-1995. Base de datos del Banco Mundial.

Capítulo IV

Competitividad en la Región Andina¹

IV

*Luis Carlos Jemio**

- I. Introducción
- II. Los fundamentos microeconómicos de la prosperidad
- III. Competitividad microeconómica y nivel del PIB per cápita
- IV. El desarrollo relativo de las empresas y el ambiente microeconómico de los negocios
 - 1. Las empresas de los países y el ambiente de los negocios.
 - 2. Operaciones y estrategias de las empresas.
 - 3. El ambiente de negocios.
- V. Competitividad en los países de la Comunidad Andina
 - 1. Competitividad actual de los países de la CAN.
 - 2. Cambios en la competitividad microeconómica de los países.
- VI. Conclusiones
- VII. Bibliografía
- VIII. Anexos

*Corporación Andina de Fomento.

¹ Este documento está basado en M. Porter (2000, 2001).

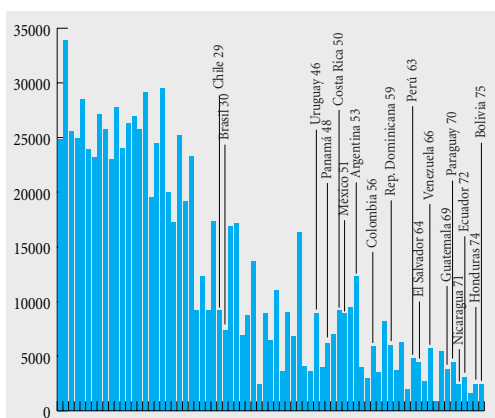
I. Introducción

En la década pasada, muchos países latinoamericanos han realizado profundas reformas políticas e institucionales con el objetivo de mejorar la eficiencia en el funcionamiento de sus economías, y de esta forma alcanzar una mayor prosperidad. Los resultados, sin embargo, no han sido alentadores, ya que los países de la región han experimentado tasas de crecimiento muy bajas, que los han mantenido en niveles de ingreso reducidos y sin muchas perspectivas de resolver los problemas de pobreza que aquejan a una gran mayoría de su población.

Si bien el mantener un sistema político y legal estable y políticas macroeconómicas coherentes son condiciones necesarias, no son suficientes para asegurar prosperidad económica. Tan o más importantes son los fundamentos microeconómicos del desarrollo económico, que están vinculados estrechamente con las prácticas operacionales y estrategias de las empresas, así como con la calidad de los insumos, infraestructura, instituciones, conjunto de regulaciones y otras políticas que constituyen el ambiente de negocios en el cual compiten las empresas del país. Si no se produce una mejora sustancial en las condiciones a nivel microeconómico, las reformas políticas y macroeconómicas no van a producir resultados significativos. Varios estudios (IDB 2001) han resaltado la importancia de factores tales como el desarrollo de los mercados financieros, recursos humanos, infraestructura, desarrollo tecnológico y las políticas industriales y de inversión, como fundamentales para promover la competitividad de un país y en última instancia su desarrollo.

El enfoque microeconómico (ver Porter 2000, 2001) se concentra en el análisis detallado de las condiciones que apoyan un nivel más elevado de productividad, medido por el PIB per cápita. Este enfoque trata de cambiar el énfasis más allá del análisis global de variables agregadas, que son características de la mayor parte de los modelos de crecimiento económico, y se concentra en el complejo conjunto de circunstancias nacionales que determinan la productividad. Este enfoque también reconoce que las mejoras en el potencial competitivo y la prosperidad no constituyen un proceso lineal simple que progresa en dimensiones constantes. Las diferencias microeconómicas demostraron que en ellas está una proporción muy grande de las variaciones entre países en el nivel de ingreso per cápita.

Gráfico 1
Ingreso per cápita de 1999
(a precios de paridad de comprador PPC)



Fuente: The Global Competitiveness Report 2000.

El Gráfico 1 muestra que los niveles de ingreso per cápita en los países latinoamericanos se encuentran en niveles relativos bajos a escala mundial. Los cinco países pertenecientes a la Comunidad Andina de Naciones (CAN) son considerados de ingresos bajos-ingresos inferiores a US\$ 6.500 millones corregidos por un índice de precios de poder de compra². Estos niveles son consistentes con

2 Es interesante notar que el ingreso per cápita de Colombia y Venezuela, corregidos por PPC, han sido notablemente ajustados para el año 2000 en relación a 1999. El ingreso per cápita de Colombia ha sido reducido de US\$ 7.366 en 1999 a US\$ 5.923 en 2000, mientras que el de Venezuela cambió de US\$ 8.169 en 1999 a US\$ 5.677 en 2000. Con estos cambios, ambos países son considerados de ingresos bajos en el Global Competitiveness Report 2000.

los niveles de desarrollo de sus fundamentos microeconómicos, ya que los índices de competitividad para los cinco países, publicados en el *Global Competitiveness Report 2001* (ver World Economic Forum 2001), los ubican en las últimas posiciones en el ranking correspondiente. De una muestra de 75 países a nivel mundial, Colombia ocupa la posición 56, Perú 63, Venezuela 66, Ecuador 72 y Bolivia 75.

Este capítulo explora el grado de desarrollo –o sub-desarrollo– de los fundamentos de la competitividad microeconómica de los países de la CAN, como una variable fundamental que explica el bajo nivel de prosperidad alcanzado por estos países, medido por el ingreso per cápita. El análisis está basado en la metodología y cálculos desarrollados y publicados por M. Porter (ver Porter 2000 y 2001), pero con una mayor orientación del análisis al desarrollo de la competitividad de los países de la CAN y a otros países latinoamericanos incluidos en la muestra. Un análisis similar, aunque más enfocado hacia Latinoamérica en su conjunto, es realizado por Sachs y Vial (2001).

La Sección 2 del capítulo discute los principios teóricos del enfoque microeconómico de competitividad de Porter (ib. Id.), donde se explica claramente la importancia de los fundamentos microeconómicos como determinantes del nivel de prosperidad de los países medido por el nivel de PIB per cápita.

La Sección 3 analiza en forma numérica la relación entre el Índice Corriente de Competitividad y el del nivel de ingreso per cápita, y en qué medida el desarrollo de los fundamentos microeconómicos de la competitividad contribuye a determinar el nivel de prosperidad alcanzado. También se discuten las perspectivas de los países para mantener los niveles de ingreso alcanzados, dependiendo de si estos se encuentran por encima o por debajo del potencial de ingreso per cápita determinado por el estado de desarrollo de sus fundamentos microeconómicos.

En la Sección 4 se identifican las variables con mayor correlación con el nivel de ingreso alcanzado y se evalúa la posición de los países de la CAN con referencia a las mismas. Además, se evalúa la relación existente entre el ambiente competitivo de negocios alcanzado por los países y los niveles de sofisticación en las operaciones y estrategias de las empresas que operan en ellos. Naturalmente, el énfasis del análisis se pone en la posición de los países de la CAN y de los otros países latinoamericanos incluidos en la muestra.

La Sección 5 analiza los factores que constituyen ventajas o desventajas competitivas para los países de la CAN. Se comprueba que la mayor parte de ellos basan su competitividad en factores macroeconómicos, mientras que tienen serias deficiencias en el desarrollo de factores microeconómicos, tales como la innovación, desarrollo tecnológico, calidad de los factores productivos, etc. En esta sección también se analiza el comportamiento de la competitividad en el tiempo, identificando los países de la Región Andina que han ganado competitividad en los últimos años, los que la han mantenido y los que han sufrido deterioros.

Finalmente, en la Sección 6 se establecen algunas conclusiones relevantes.

II. Los fundamentos microeconómicos de la prosperidad

Los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) no han podido mejorar significativamente las condiciones de vida de su población debido a que han sido poco exitosos en incre-

mentar sustancialmente la productividad de sus economías, la cual es medida por el valor de los bienes y servicios producidos por unidad de capital humano, físico y recursos naturales que posee el país. Por lo tanto, la forma en que los países de la región podrán alcanzar mejores estándares de vida es creando las condiciones para alcanzar un crecimiento de productividad rápido y sostenible.

La ejecución de reformas que contribuyan a crear instituciones políticas y legales estables, y la aplicación de políticas macroeconómicas coherentes, son pasos esenciales para crear las condiciones para una mejora potencial en la capacidad de los países de prosperar. Sin embargo, la creación de riqueza se da a nivel microeconómico, con la habilidad de las empresas de crear bienes y servicios demandados por el mercado, y utilizando métodos productivos. Solamente este hecho puede garantizar incrementos futuros de salarios e ingresos y retornos atractivos a la inversión. Las instituciones políticas y legales, junto a líneas macroeconómicas coherentes, definen el contexto global, mientras que la prosperidad depende del fortalecimiento de la capacidad de los países a nivel microeconómico.

De acuerdo con el análisis de los fundamentos microeconómicos de la productividad realizado por Porter (Porter, 2000 y 2001), “esta se apoya sobre dos áreas interdependientes: 1) la sofisticación con la que compiten las empresas o sus subsidiarias basadas en el país, y 2) la calidad del ambiente microeconómico de negocios. La productividad del país es en definitiva determinada por la productividad de las empresas que operan en él. Una economía no puede ser competitiva a menos que las empresas que operan en ella sean competitivas, ya sean estas nacionales o subsidiarias de compañías extranjeras. Sin embargo, la sofisticación de las empresas está íntimamente relacionada con la calidad del ambiente microeconómico de negocios. Estrategias más sofisticadas de las empresas requieren profesionales altamente calificados, mejor información, mejor infraestructura, instituciones más avanzadas y mayor presión competitiva”.

Las empresas pueden jugar un papel importante y contribuir a que un país pueda alcanzar una mayor prosperidad, para lo cual deben transformar sus formas de competir. Las ventajas competitivas que poseen las empresas de un país deben ser cambiadas de ventajas comparativas (bajos costos de mano de obra, recursos naturales, ubicación geográfica estratégica y paternalismo del gobierno) a ventajas competitivas, resultantes de productos y procesos más productivos, diferenciados y con mayor cantidad de conocimiento incorporado. Como sostienen Fairbanks y Lindsay (1997), las empresas que basan su competitividad en ventajas comparativas no son sostenibles, ya que “son fácilmente imitables y por lo tanto imposibles de sostener, especialmente a medida que el progreso tecnológico reduce la distancia entre los países”.

Para volverse más competitivas, las empresas deben fortalecer sus capacidades en otras actividades, como son: comercialización, logística y servicios. Para alcanzar un desarrollo más avanzado, las empresas deben tornarse más estratégicas. Se necesita una mayor concentración, continuidad y disciplina para que las empresas alcancen una ventaja competitiva real, aun en el caso de que abunden las oportunidades de buenos negocios.

Según el marco conceptual de competitividad de Porter, “solo mediante estrategias sostenibles las empresas pueden consolidar una verdadera y única capacidad, y operar a un nivel de productividad e innovación necesarios para afrontar niveles elevados de salarios y utilidades. En el proceso de transformación, las que fueron fortalezas en las formas tradicionales de competencia en los países se vuelven debilidades en los niveles más avanzados de desarrollo. Los cambios cor-

porativos son a menudo resistidos, ya que los enfoques pasados eran rentables y porque los viejos hábitos están profundamente arraigados en las empresas”.

El moverse a formas más sofisticadas de competir depende de cambios paralelos en el ambiente microeconómico de negocios. El ambiente de negocios puede ser entendido en términos de cuatro influencias interrelacionadas, conocidas como el Diamante de Porter (ver Porter 1990): 1) la calidad de las condiciones de factores (insumos), 2) el contexto para las estrategias y rivalidad de las empresas, 3) la calidad de las condiciones de demanda, y 4) la presencia de industrias relacionadas y de apoyo. Las condiciones de los factores se refieren a la presencia de recursos humanos avanzados y especializados, infraestructura tecnológica y otros factores de producción necesarios en la industria. La estrategia de las empresas, estructura y rivalidad tienen que ver con la capacidad de elegir, posicionarse, y la presencia de competidores locales capaces, decididos y tenaces. Las condiciones de demanda se refieren a la base de consumidores locales sofisticados, que demanden las últimas innovaciones y a los más altos niveles de calidad. Las industrias relacionadas y de apoyo son proveedores locales y distribuidores fuertes, que puedan contribuir al proceso de innovación, y negocios relacionados, que refuercen las capacidades en el producto mismo, tecnologías de proceso o canales de comercialización (Fairbanks y Lindsay 1997).

De acuerdo con Porter (2000), el desarrollo económico exitoso es un proceso de avances sucesivos, en el que el ambiente de negocios de un país evoluciona para apoyar e incentivar formas de competencia crecientemente sofisticadas y productivas. Los países en distintos niveles de desarrollo enfrentan retos particularmente diferentes.

De acuerdo con este análisis, el gobierno juega un papel importante en el desarrollo económico, ya que afecta varios aspectos del ambiente de negocios. Las políticas llevadas adelante por el gobierno “definen la calidad de las condiciones de factores, por ejemplo, a través de las políticas de educación, capacitación e infraestructura. La sofisticación de la demanda interna se deriva en parte de los estándares y procesos de regulación, leyes de protección de los consumidores, adquisiciones del gobierno, y apertura del comercio exterior. Las influencias de políticas similares están presentes en las cuatro partes del ambiente de negocios (‘el Diamante de Porter’). Existen formas distintas en las que el gobierno puede mejorar el ambiente de negocios en los niveles nacional, regional y local, así como en la coordinación de políticas con países vecinos. Un esfuerzo concertado para mejorar el ambiente de negocios debe tener lugar en todos estos niveles.

Además del gobierno, muchas otras instituciones tienen un papel en el desarrollo económico y contribuyen de alguna forma a crear el ambiente de negocios microeconómico, como son las universidades, escuelas, proveedores de infraestructura, agencias que establecen estándares, y una variedad de otros actores. Estas entidades no solamente deben mejorar y desarrollarse a sí mismas, sino que además deben estar más conectadas a la economía y mejor vinculadas con el sector privado.

Finalmente, el mismo sector privado no es solo un consumidor del ambiente de negocios, sino que puede y debe jugar un papel importante en su desarrollo. Las empresas individuales pueden establecer escuelas privadas, atraer proveedores o definir estándares que las beneficien no solamente a ellas mismas, sino que también mejoren el ambiente competitivo global. Los grupos de empresas organizados, como las federaciones de empresarios y cámaras de comercio, tienen papeles importantes en la mejora de la infraestructura y de las instituciones de capacitación.

Según el análisis de Porter (ib.id), “el visualizar el desarrollo económico, como un proceso secuencial de construcción de capacidades microeconómicas interdependientes, de evolución de

los modelos de competencia, mejoramiento de incentivos y rivalidad creciente, también pone en evidencia las fallas más relevantes de la política económica. La influencia de una parte del ambiente de negocios microeconómico depende de las otras partes. La falta de mejora en cualquiera de las áreas importantes puede conducir a un reducido crecimiento de la productividad y un estancamiento del desarrollo económico. Aún peor, puede socavar todo el proceso de reforma. Cuando profesionales capacitados no pueden encontrar empleos apropiados, debido a que las empresas se encuentran todavía compitiendo basadas en mano de obra barata, crea una reacción negativa en contra de los negocios”.

Este enfoque establece claramente por qué las políticas macroeconómicas por sí mismas son insuficientes para mejorar la competitividad de un país. Por ejemplo, políticas macro que incentivan mayores tasas de inversión no van a lograr un crecimiento significativo de la productividad, a no ser que: las formas de inversión sean apropiadas, las capacidades de las empresas y de las empresas de apoyo estén presentes para hacer que la inversión sea eficiente, las presiones competitivas sean fuertes y la gestión eficiente de las empresas dote de la disciplina de mercado necesaria. Todo esto depende de circunstancias microeconómicas. En Asia por ejemplo, fueron las debilidades en estas áreas las que ocasionaron crisis en economías que se veían sólidas en términos de sus indicadores macroeconómicos.

Altas tasas de inversión en capital humano por parte del gobierno no van a producir los resultados de crecimiento deseados, a no ser que las condiciones microeconómicas creen la demanda por capacidades más avanzadas en las empresas. El suprimir las distorsiones en los tipos de cambio y en otros precios va a eliminar los impedimentos al crecimiento de la productividad, pero son los fundamentos microeconómicos los que deben estar presentes para garantizar el crecimiento real de la productividad. La prudencia en los niveles de deuda externa adquirida por un país, depende fundamentalmente de la forma en que los recursos han sido invertidos, junto con los fundamentos microeconómicos que rodean su despliegue y gestión. Los niveles globales de endeudamiento resultantes son menos importantes, en muchas formas, que las mejoras en los fundamentos microeconómicos alcanzadas a partir de este endeudamiento. Para que las políticas macroeconómicas eficientes se traduzcan en incrementos de productividad económica, paralelamente se deben mejorar los fundamentos microeconómicos.

III. Competitividad microeconómica y nivel del PIB per cápita

Existe una alta correlación entre el nivel de competitividad microeconómica de un país, medido por el Índice de Competitividad Corriente³ (ICC), y su nivel de ingreso per cápita. Los países que han logrado un mayor desarrollo competitivo a nivel microeconómico son los que tienen un mayor ingreso per cápita. En esta sección se analiza la relación existente entre estas dos variables en un nivel global, evaluándose en qué medida el grado de competitividad de un país puede sostener el nivel de ingreso per cápita alcanzado.

El *Gráfico 2* presenta el nivel del PIB per cápita de 2001 para cada país incluido en la mues-

³ Para la medición de la competitividad microeconómica global, Porter (2000) calculó el Índice de Competitividad Corriente (ICC), el cual explica 83.8% de la variación de los ingresos, demostrando nuevamente una alta correlación entre las características microeconómicas y el nivel de prosperidad de los países.

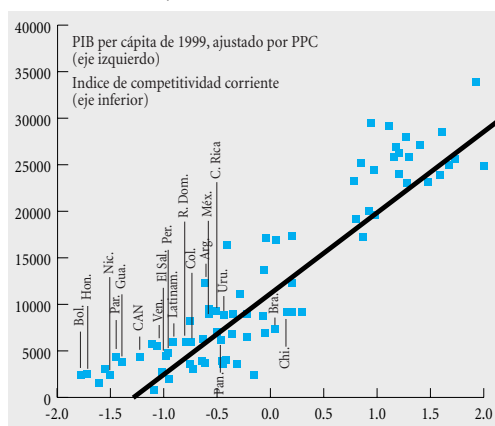
tra en función del ICC, siendo la línea recta una función de regresión estimada entre estas dos variables. Los países que se encuentran por encima de la línea de regresión son países donde el nivel de PIB per cápita estaría por encima del nivel predicho por su grado de competitividad microeconómica, medida por el factor ICC. Para este grupo de países, esta situación podría representar un riesgo potencial a futuro, ya que estaría indicando que el ingreso per cápita del país puede no ser sostenible, puesto que de alguna forma estos países estarían logrando resultados por encima de los permitidos por sus fundamentos microeconómicos. Contrariamente, los países que se encuentran por debajo de la línea de regresión estarían logrando un nivel por debajo del que potencialmente podrían alcanzar, dado el grado de desarrollo de sus fundamentos microeconómicos de competitividad. Estos países potencialmente podrían crecer a tasas superiores en el futuro.

El promedio de los países latinoamericanos incluidos en la muestra se encuentra por encima de la línea recta, mostrando que en promedio los países de la región han logrado un nivel de ingreso per cápita por encima del estado de desarrollo de sus fundamentos microeconómicos. El promedio de los países de la Comunidad Andina también sobrepasa la línea recta, lo que también indicaría que estos países estarían logrando niveles de PIB per cápita superiores a su potencial. Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela se encuentran por encima de la línea de regresión, mientras que Colombia exhibe un nivel de PIB per cápita más cercano al que determinaría el estado de sus fundamentos microeconómicos.

Las razones para que se produzca este hecho son variadas. Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela poseen una alta dotación de recursos naturales, lo que estaría generando niveles de ingresos por sobre lo permitido por sus condiciones actuales de competitividad. Además, durante la mayor parte de la década de los 90 los países latinoamericanos en general se beneficiaron de in-flujos financieros significativos, los cuales tuvieron un impacto importante sobre las tasas de crecimiento del producto y del ingreso de la región. Esta situación explicaría por qué, una vez que los capitales externos tendieron a revertirse, los países experimentaron menores tasas de crecimiento económico, e incluso negativas en algunos casos. Potencialmente, los países que se encuentran por debajo de la línea de regresión estarían mejor preparados para enfrentar shocks externos negativos, como es el caso de una mayor volatilidad en los flujos externos de capitales o shocks adversos en los términos de intercambio.

El análisis sobre el potencial de crecimiento de cada país, basado en sus fundamentos microeconómicos de competitividad, se deriva de una variable que mide la brecha entre el nivel observado de ingreso per cápita de un país y su nivel predicho de ingreso, en base de su Índice de Competitividad Corriente (ICC). En otras palabras, según el valor de esta variable es posible clasificar a los países de acuerdo a si ellos obtuvieron rendimientos por encima o por debajo de lo permitido por el estado de desarrollo de sus fundamentos microeconómicos de competitividad. Los países con una mayor diferencia positiva (donde el PIB per cápita estimado excede al obser-

Gráfico 2
Relación entre el ICC y el PIB per cápita para latinoamérica y la CAN



Fuente: The Global Competitiveness Report 2000.

vado) son aquellos con mayor potencial para mejorar en el tiempo su nivel de PIB per cápita, ya que estos países se encuentran por debajo de su potencial. Los países donde el nivel observado y el predicho son iguales son denominados neutrales, mientras que aquellos donde el nivel de PIB per cápita predicho está por debajo del nivel observado se sitúan por encima del potencial.

Entre los países latinoamericanos que se encuentran por debajo de su potencial están Brasil, Chile y Panamá. Potencialmente, estos países estarían mejor preparados para sostener un mayor crecimiento económico en el futuro, o estarían mejor equipados para afrontar shocks externos negativos. Entre los países neutros están Colombia y República Dominicana, mientras que entre aquellos países por encima de su potencial, que tendrían problemas futuros para sostener los niveles de ingreso alcanzados, se hallan Argentina, México, Costa Rica, Uruguay, Bolivia, Honduras, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Perú y El Salvador, es decir, más del 70% de los países latinoamericanos incluidos en la muestra (*Cuadro 1*).

Cuadro 1: PIB per cápita en relación a la competitividad corriente

	Países de Ingresos Medios	Países de Ingresos Bajos
Competitividad actual soportaría un ingreso per cápita más alto	Por abajo del potencial	Por abajo del potencial
	Brasil	
	Chile	Panamá
Ingreso y competitividad están equilibrados	Equilibrados	Equilibrados
		Colombia
		Rep. Dominicana
El ingreso per cápita está más alto en relación a la compet. actual	Por encima del potencial	Por encima del potencial
	Argentina	Bolivia
	México	Honduras
	Costa Rica	Guatemala
	Uruguay	Nicaragua
		Paraguay
		Ecuador
		Venezuela
		Perú
		El Salvador

Fuente: The Global Competitiveness Report 2001.

IV. El desarrollo relativo de las empresas y el ambiente microeconómico de los negocios

El estudio realizado por M. Porter (2001) también establece que existe una relación estable y robusta entre variables que miden las condiciones microeconómicas de un país y su PIB per cápita, sobre la base de un cálculo de correlaciones bivariantes entre las diferentes variables microeconómicas y el PIB per cápita. En esta sección se analizan los factores microeconómicos de competitividad que mayor incidencia tienen en determinar el nivel de ingreso per cápita. Las varia-

bles microeconómicas han sido agrupadas en dos categorías: 1) variables que miden la sofisticación de las operaciones y estrategias de las compañías, y 2) variables que miden la calidad del ambiente de negocios del país. La sección inicia analizando la relación existente entre el ambiente de negocios de los países, por una parte, y el grado de sofisticación de las estrategias y los procesos de las empresas que operan en los países, por otra. El énfasis del análisis es puesto en el desempeño de los países latinoamericanos y en especial en los de la CAN.

1. Las empresas de los países y el ambiente de los negocios

Para analizar con mayor profundidad la realidad competitiva de los países, Porter calculó índices separados para las variables relativas a las estrategias y operaciones de las empresas y para las variables relacionadas con el ambiente microeconómico de negocios. Uno de los postulados centrales de la teoría del 'diamante de competitividad' es que el grado de sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas es dependiente de la calidad del ambiente microeconómico de los negocios, y viceversa. El análisis estadístico confirma este vínculo, ya que la correlación entre los dos factores es de 0,929.

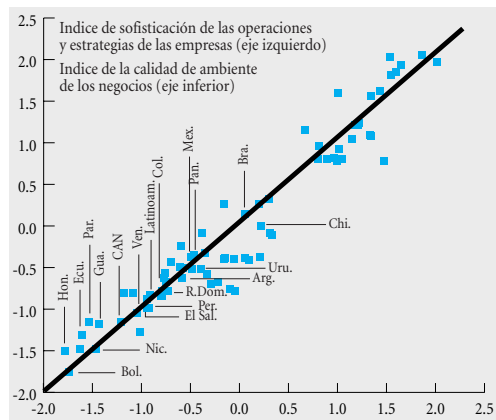
El Gráfico 4 permite analizar el estado relativo de la sofisticación de las empresas en los países, con relación a la calidad del ambiente microeconómico de negocios. Los países que se encuentran por encima de la línea de 45 grados son aquellos donde las empresas están más avanzadas con relación al estado del ambiente de negocios, mientras que aquellos que están por debajo de la línea son países donde el ambiente de negocios se encuentra por delante del nivel promedio de sofisticación de las empresas locales y de las subsidiarias de empresas transnacionales que operan en el país.

El promedio de los países latinoamericanos muestra que la calidad del ambiente microeconómico de negocios y la sofisticación de las estrategias y operaciones de las empresas se encuentran prácticamente en similar nivel de desarrollo relativo. Lo propio sucede con el promedio para los países de la Comunidad Andina de Naciones. Entre los miembros de la CAN donde el desarrollo de las empresas está por delante del ambiente de negocios se encuentran Ecuador y Colombia. Estos países han recibido inversiones relativamente importantes de compañías transnacionales en sectores productores de materias primas (ej. petróleo), sin embargo son aquellos que dentro de la CAN han realizado pocas reformas dirigidas a mejorar el ambiente competitivo de sus economías. Otros países latinoamericanos que se hallan en similar situación son Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

Los integrantes de la CAN donde el ambiente de negocios se encuentra por delante de las prácticas de las empresas son Bolivia, Perú y Venezuela. Bolivia y Perú son los que lideran el proceso de reformas en la región, a la vez que las empresas más importantes que operan en estos países están fuertemente involucradas en la explotación de materias primas. Otros países de Latinoa-

Gráfico 3

Desarrollo relativo de las empresas y del ambiente microeconómico de negocios para Latinoamérica y la CAN



Fuente: The Global Competitiveness Report 2000.

mérica que se encuentran en similar situación son Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

2. Operaciones y estrategias de las empresas

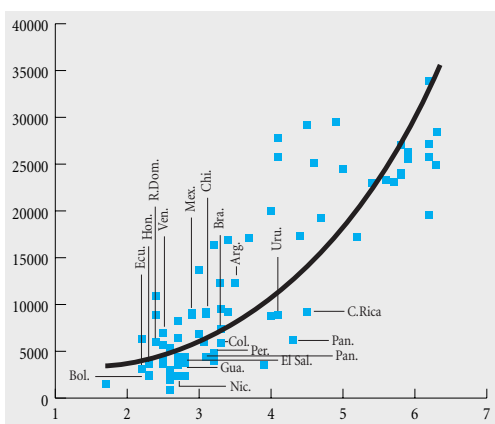
Para el conjunto de todos los países incluidos en la muestra, prácticamente todas las variables reportadas son estadísticamente significativas. Dentro de las referidas a las operaciones y estrategias de las empresas, las variables que muestran una más alta correlación con el nivel de ingreso per cápita son aquellas que miden un mayor grado de incorporación de conocimiento, sofisticación e innovación en los procesos de producción y de mercadeo de las empresas. Entre las variables que muestran un mayor grado de correlación con el nivel de ingreso alcanzado están: la sofisticación de los procesos de producción; la naturaleza de la ventaja competitiva, es decir el grado en el que las exportaciones de los países están concentradas en bienes que incorporan conocimiento; grado de entrenamiento del personal; grado de mercadeo; capacidad de innovación; gasto de la empresa en investigación y desarrollo; diferenciación en el diseño de productos; dependencia de administración y gerencia profesional, etc.

En sí mismo, el hecho de que la ventaja competitiva de las compañías esté basada en mano de obra barata o recursos naturales, por una parte, o en productos y procesos innovadores, por otra, explica alrededor de 75% de la varianza del PIB per cápita (Gráfico 4). Por este motivo, la medición del desarrollo competitivo de las empresas locales es un indicador poderoso del desarrollo económico del país.

De acuerdo con la metodología utilizada por el World Economic Forum, la medición del desarrollo competitivo de un país para una variable determinada varía entre 0 y 7, representando esta variable una desventaja si el indicador se encuentra entre 0 y 4, y una ventaja si éste se ubica entre 4 y 7.

Tomando en cuenta esta definición, el Cuadro 1 muestra el valor de los índices para cada una de las variables más relevantes en explicar diferenciales de ingreso entre los países, y compara el valor de estas variables para el caso de los países de la Región Andina, en relación al total de países de la muestra

Gráfico 4
Naturaleza de la Ventaja Competitiva y PIB Per Cápita



Fuente: The Global Competitiveness Report 2000.

tra y al grupo de países latinoamericanos incluidos. En general se observa que los países de la CAN se encuentran por debajo del desarrollo promedio de ventajas competitivas de los países latinoamericanos, y estos últimos están por debajo del promedio del total de países incluidos en la muestra. Los indicadores de competitividad muestran que los países de la CAN presentan desventajas competitivas en casi todas las variables referidas a las operaciones y estrategias de las empresas, siendo especialmente débil la posición de los países de la región en términos de la naturaleza de la ventaja competitiva, el gasto en I&D y el desarrollo de los mercados externos. Bolivia y Ecuador son los países que presentan un menor nivel de desarrollo relativo en prácticamente todas las variables más

Cuadro 2:
Fundamentos microeconómicos de la competitividad en Latinoamérica y la CAN

	Coef. corr. todos los países	Todos los países	Latino América	CAN	Bol.	Ecu.	Per.	Col.	Ven.
Operaciones y estrategias de las empresas									
Sofisticación de los procesos de producción	0.806	4.7	3.9	3.6	3.0	3.6	3.7	4.0	3.7
Naturaleza de la ventaja competitiva	0.754	3.8	3.1	2.7	2.3	2.2	3.2	3.3	2.5
Grado de entrenamiento del personal	0.751	4.2	3.4	3.0	2.5	2.9	3.2	3.5	3.0
Grado de mercadeo	0.716	4.7	4.1	3.8	2.9	3.7	3.9	3.9	4.5
Capacidad de delegación de autoridad	0.700	4.1	3.4	3.0	2.6	2.8	3.2	3.3	3.1
Capacidad de innovación	0.687	3.8	3.1	3.0	2.6	3.1	2.7	3.5	2.9
Gasto de la empresa en I&D	0.677	3.9	3.0	2.7	2.3	2.7	2.6	2.9	2.9
Presencia en la cadena de valor	0.673	4.1	3.2	3.0	2.8	3.0	3.0	3.5	2.7
Desarrollo de mercados externos	0.665	4.3	3.3	2.9	2.3	3.3	3.0	3.2	2.7
Diferenciación en el diseño de productos	0.658	4.2	3.4	3.2	3.1	3.5	2.9	3.9	2.8
Grado de orientación al consumidor	0.653	4.8	4.0	3.7	2.7	3.3	4.3	4.5	3.6
Control de la distribución internacional	0.647	4.1	3.5	3.4	3.0	3.1	3.8	3.6	3.4
Alcance internacional de las marcas nacionales	0.638	4.2	3.5	3.5	3.4	3.1	3.4	4.0	3.5
Dependencia de gerencia profesional	0.543	4.7	3.8	3.7	3.0	3.0	3.9	4.4	4.1
Grado de compensación por incentivos	0.528	4.3	3.8	3.4	2.9	3.3	3.8	3.3	3.5
Grado de ventas regionales	0.516	5.0	4.6	4.2	4.1	4.0	3.9	5.3	3.8
Ambiente nacional de negocios									
A. Condiciones de factores (insumos)									
1. Infraestructura física									
Calidad global de la infraestructura	0.741	4.3	3.0	2.6	1.7	2.3	3.2	2.7	3.3
a. Básica									
-Calidad de la infraestructura caminera	0.308	4.7	4.4	4.2	3.9	4.2	4.3	3.7	4.8
-Desarrollo de la infraestructura ferroviaria	0.413	3.6	1.8	1.7	1.9	1.2	1.9	2.1	1.5
-Calidad de la infraestructura portuaria	0.621	4.4	3.2	2.7	1.8	3.6	2.8	2.5	2.9
-Calidad de la infraestructura aérea	0.519	5.0	4.4	3.9	3.0	3.7	3.6	4.6	4.7
b. Avanzada									
- Calidad de la infraestructura de teléfonos /fax	0.494	5.5	4.9	4.8	4.6	3.2	5.5	5.2	5.5
-Disponibilidad y costos de teléfonos celulares	0.361		9.5	8.0	5.2	3.8	4.0	5.3	21.8
- Velocidad y costos de acceso a la internet	0.647	4.3	3.7	3.5	3.2	2.9	3.4	3.8	4.0
2. Infraestructura administrativa									
Independencia judicial	0.631	4.4	3.1	2.2	2.0	2.1	2.0	3.3	1.7
Costos administrativos de empezar negocios	0.331	4.5	3.7	3.4	3.3	3.4	3.1	3.3	3.8
Idoneidad de los recursos legales del sector público	0.680	2.8	2.3	2.2	2.1	2.2	2.2	2.6	1.7
Grado de burocracia	0.476	2.3	2.7	2.6	3.5	2.9	2.0	2.3	2.5

CONTINUACION									
3. Disponibilidad de capital									
Facilidad de acceso al crédito	0.692	3.2	2.4	2.1	1.8	1.8	2.2	2.4	2.3
Sofisticación de los mercados financieros	0.657	4.2	3.5	3.0	2.3	2.6	3.5	3.5	3.2
Acceso a los mercados de capitales locales	0.407	6.2	6.2	6.4	6.1	6.5	6.7	6.1	6.4
Disponibilidad de capital de riesgo	0.718	3.4	2.4	2.0	1.7	2.0	2.0	2.4	2.0
4. Recursos humanos									
Calidad de las escuelas públicas	0.673	4.2	2.5	2.1	1.7	1.9	2.2	2.9	1.9
Disponibilidad de científicos e ingenieros	0.355	5.1	4.3	4.3	3.6	3.7	4.9	4.4	5.0
Calidad de las escuelas de administración	0.485	4.5	4.1	4.1	3.1	3.3	4.4	4.9	4.7
5. Ciencia y tecnología									
Patentes per cápita (2000)	0.520		0.5	0.3	0.2	0.0	0.1	0.2	1.1
Calidad de las instituciones de investig. científica	0.660	4.6	3.5	3.4	2.8	3.1	3.6	3.7	4.0
Colaboración en investigación univers./industria	0.685	3.9	3.0	2.6	2.2	2.3	2.5	3.2	2.9
B. Condiciones de demanda									
Sofisticación de los compradores	0.735	4.3	3.3	2.8	2.1	2.3	2.9	3.3	3.5
Presencia de estándares de regulación estrictos	0.805	4.6	3.5	3.3	2.8	2.7	3.5	4.1	3.4
Regulación ambiental estricta	0.809	4.3	3.1	2.9	2.9	2.4	2.5	3.7	3.2
Promoción del gob. de prod. de tecnol. avanzada	0.528	3.9	3.2	2.8	2.4	2.6	2.7	3.4	3.1
Leyes referidas a la tecnología de la Información	0.742	3.9	3.1	3.1	2.1	2.7	3.4	3.8	3.7
C. Industrias relacionadas y de apoyo									
Cantidad de oferentes internos	0.580	5.1	4.5	4.3	3.7	4.1	4.6	4.8	4.4
Calidad de oferentes internos	0.767	4.7	4.0	3.7	3.2	3.3	3.9	4.4	3.5
Estado de desarrollo del "cluster"	0.490	3.5	2.9	2.6	2.3	2.3	3.0	2.9	2.7
Grado de colaboración de productos y procesos	0.583	4.0	3.5	3.2	2.9	3.1	3.5	3.5	3.2
Disponibilidad local de partes y componentes	0.226	3.8	3.3	3.1	2.5	2.5	3.6	3.8	2.9
Disponibilidad local de maquinaria de proceso	0.262	3.1	2.5	2.1	2.0	2.0	2.1	2.5	2.0
Disponibilidad local de servicios especializados de investigación y capacitación	0.603	4.5	4.0	3.5	3.2	3.1	3.6	3.7	3.8
Disponibilidad local de servicios de tecnol. de inf.	0.585	4.9	4.5	4.2	3.8	4.2	4.7	4.4	4.0
D. Contexto para la estrategia y rivalidad de las empresas									
Favoritismo en las decis. de los oficiales del gob.	0.642	3.4	2.9	2.5	1.9	1.9	2.9	3.0	3.0
Grado de subsidios distorsionadores del gobierno	0.275	3.6	3.2	3.0	2.9	2.4	3.9	3.4	2.6
Descentralización de actividades corporativas	0.545	4.1	3.1	2.6	2.5	2.2	2.9	2.9	2.6
Cooperación en las rel. trabajador-empendedor	0.247	4.6	4.4	4.2	4.0	4.7	4.7	4.4	3.3
Liberalización de aranceles	0.590		8.2	9.7	6.7	13.0	9.2	7.9	11.8
Liberalización de barreras ocultas al comercio	0.664	4.8	4.0	3.9	3.9	2.9	5.1	3.9	3.9
Protección de la propiedad intelectual	0.834	4.1	3.1	2.8	2.0	2.8	3.0	3.0	3.0
Intensidad de la competencia local	0.374	5.1	4.6	4.4	4.0	3.9	5.2	4.7	4.3
Grado de los competidores basados localmente	0.334	4.4	4.0	3.7	3.0	4.2	3.3	4.9	3.1
Efectividad de las políticas anti monopolios	0.726	4.2	3.4	3.3	2.8	2.5	3.8	3.5	3.8
Eficacia de los directorios corporativos	0.430	4.1	3.7	3.6	3.3	3.5	3.8	4.2	3.3
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Global Competitiveness Report 2001.									

significativas, mostrando solamente una ventaja competitiva en el grado de ventas regionales. Perú muestra un desarrollo relativo ligeramente mayor, presentando ventajas competitivas en factores tales como una mayor orientación al cliente. Colombia es el país que claramente muestra un mayor grado de desarrollo competitivo relativo entre los países de la CAN, presentando mayores fortalezas en el grado de sofisticación de los procesos de producción, grado de orientación al cliente, alcance internacional de las marcas nacionales, dependencia de gerentes profesionales y grado de ventas regionales. Finalmente, Venezuela presenta ventajas competitivas en el grado de mercadeo y en la confianza de las empresas en gerentes profesionales.

Latinoamérica como un todo presenta un desarrollo competitivo relativo mayor, aunque la mayoría de los indicadores muestran que la región todavía tiene una desventaja competitiva en la mayor parte de las variables. Las variables donde la región exhibe un mayor grado de desarrollo relativo son: el grado de mercadeo, el grado de orientación al consumidor y en especial el grado de ventas regionales.

3. El ambiente de negocios

Con relación al ambiente de negocios, Porter (ib.id.) comprueba que hay un fuerte respaldo estadístico para la relación existente entre el comportamiento económico de un país y varios de los aspectos del contexto que determinan el grado de desarrollo del ambiente competitivo, en cada uno de los cuatro factores del Diamante de Porter, es decir: las condiciones de los factores; el ambiente nacional de negocios; las industrias relacionadas y de apoyo; y el contexto para la estrategia y rivalidad de las empresas.

En esta sección se analiza el grado de desarrollo competitivo de los países de la CAN, con respecto a los cuatro factores que determinan el desarrollo competitivo del ambiente nacional de negocios, en comparación con el conjunto de países latinoamericanos y el total de países incluidos en la muestra.

Condiciones de factores

Como lo muestran los indicadores presentados en el *Cuadro 1*, el grado de desarrollo de factores productivos de los países de la CAN es relativamente menor en comparación con el promedio de países latinoamericanos y el conjunto de países incluidos en la muestra. En términos de los factores que mayor poder explicativo tienen sobre las diferencias de ingresos entre países (coeficientes de correlación bivariantes superiores a 0,6), los países de la CAN presentan desventajas competitivas (indicadores inferiores a 4) en la mayor parte de ellos. Entre estos factores están: la calidad global de la infraestructura, calidad de la infraestructura portuaria, acceso a Internet, independencia judicial, idoneidad de los recursos legales del sector público, facilidad de acceso al crédito, sofisticación de los mercados financieros, disponibilidad de capital de riesgo, calidad de las escuelas públicas, calidad de las instituciones de investigación científica y el grado de colaboración en investigación entre universidades e industria.

Los países de la CAN presentan ventajas competitivas en la calidad de la infraestructura telefónica y el acceso a los mercados de capitales locales.

Condiciones de demanda

Con relación a las condiciones de demanda, estas variables exhiben un mayor poder explicativo de las diferencias de ingresos. Las variables más significativas son: la sofisticación de los

compradores; presencia de estándares de regulación estrictos; regulación ambiental estricta, y la existencia de leyes referidas a la tecnología de la información. Los países de la CAN, en general, muestran un limitado desarrollo competitivo en relación con las condiciones de la demanda interna.

Industrias relacionadas y de apoyo

Con referencia a las industrias relacionadas y de apoyo, se observa que menos variables son altamente significativas en explicar diferencias de ingresos. Dentro de esta categoría presentan coeficientes de correlación bivariantes superiores a 0,6 solamente la calidad de los oferentes internos y la disponibilidad local de servicios especializados de investigación y capacitación. En general, los indicadores de los países de la CAN muestran desventajas competitivas en estas variables; sin embargo, se observan ventajas competitivas en variables tales como la cantidad de oferentes interna y la disponibilidad local de servicios de Tecnología de Información.

Contexto para la estrategia y rivalidad de las empresas

Respecto al contexto para la estrategia y rivalidad de las empresas, las variables con mayor poder explicativo son: la ausencia de favoritismo en las decisiones de los oficiales del gobierno; liberalización de las barreras ocultas al comercio; protección de la propiedad intelectual, y efectividad de las políticas anti-monopolios. Nuevamente, en estas variables el desarrollo competitivo de los países de la CAN ha demostrado ser muy precario. Sin embargo, estos países muestran una ventaja competitiva en términos de: cooperación en las relaciones entre trabajadores y empleadores, y la intensidad de la competencia local.

V. Competitividad en los países de la comunidad andina

1. Competitividad actual de los países de la CAN

Dado que una de las variables referidas a la naturaleza de las operaciones y estrategias de las empresas, que está altamente correlacionada con las diferencias de ingresos entre los países, es la naturaleza de la ventaja competitiva, es importante analizar en qué posición relativa se encuentran los países de la CAN con respecto a otras regiones, en relación al grado de participación de las exportaciones que incorporan conocimiento. El *Gráfico 4* muestra la incidencia de este tipo de exportaciones, como porcentaje del PIB, para los países de la CAN en comparación con otras regiones, como es el caso de los países latinoamericanos, países desarrollados, Sudeste Asiático y África. De acuerdo con esta información, los países de la CAN, junto con los países africanos, presentan una incidencia muy baja de exportaciones basadas en conocimiento con relación al PIB. A pesar de las cifras relativamente reducidas del PIB de estos países, la participación de este tipo de exportaciones se sitúa en niveles muy bajos: 1,58% y 2% respectivamente. Las exportaciones de los países de la CAN están principalmente concentradas en recursos naturales, como es el caso de los hidrocarburos, productos mineros, alimentos y otros productos agroindustriales.

La participación de las exportaciones basadas en habilidades en el PIB es algo mayor si se considera el conjunto de países latinoamericanos, ya que países como México (21,7%), Costa Rica (20,4%) y República Dominicana (19,9%) muestran una mayor incidencia para este tipo de exportaciones. Los países desarrollados presentan valores aún más elevados para este indicador

con un índice promedio de 15,9%, mientras que los países del sudeste asiático exhiben el mayor de los indicadores (41,8%). Es necesario considerar que los países asiáticos tienen en términos relativos un menor nivel de producto con relación a los países desarrollados, lo que explica el mayor valor para este indicador.

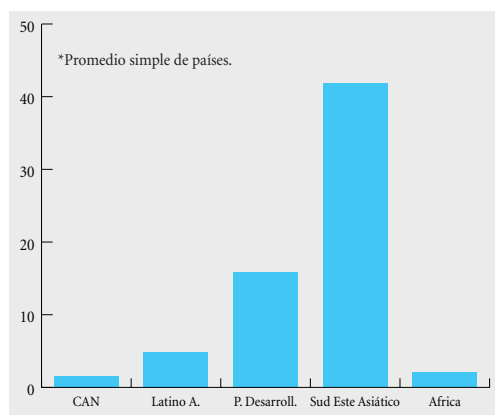
El Cuadro 3 muestra la composición de las exportaciones de los países de la CAN para el año 1999. Ese año las exportaciones totales de la región fueron de US\$ 43.420,4 millones. Se evidencia que existe una gran concentración en productos basados en materias primas, como es el caso de los productos agropecuarios, cuya participación en el total de exportaciones de la región llega a 13%. Los productos mineros e hidrocarburos contribuyen con 40,6%, destacándose la importante contribución que realiza Venezuela con sus exportaciones petroleras. Los productos de la industria de alimentos participan con 5,9% del total. Las ventas de bienes intermedios tuvieron una participación de 32,5%, destacándose también la contribución de las exportaciones de productos refinados del petróleo por parte de Venezuela. Perú también presenta una participación significativa de esta categoría de exportaciones en el total de las que realiza este país. Finalmente, las exportaciones de metalmecánica tienen una participación muy baja en el total (solo de 3,1%), y éstas caen dentro de la categoría que la CEPAL denomina como “difusores de progreso técnico”. Llama la atención la importancia que estas exportaciones tienen en el total de las de Bolivia: 25,9% del total de exportaciones de este país, constituidas principalmente por productos refinados de la minería.

La alta concentración de las exportaciones de la CAN en productos basados en materias primas hace que esta comunidad se encuentre expuesta a *shocks* externos, como es el caso de las caídas permanentes observadas en los términos de intercambio en los últimos años. Además, las ventajas competitivas basadas en abundancia de materias primas son de corta duración, ya que estas pueden perderse muy fácilmente en los mercados internacionales, al ser fácilmente imitables por los competidores o sustituibles por los compradores. Los países de la CAN no han podido desarrollar en forma adecuada los fundamentos microeconómicos que les permitan competir en mercados de productos que incorporen un mayor grado de conocimiento y progreso tecnológico.

Según los datos publicados por el *Global Competitiveness Report 2001*, los países de la CAN no muestran un desarrollo actual significativo en sus fundamentos microeconómicos de competitividad (Cuadro 3). De acuerdo con el ICC, el país con un mayor desarrollo competitivo actual es Colombia, que aparece en el puesto 56 de los 75 países incluidos en la muestra, mientras que Bolivia es el país con menor grado de desarrollo competitivo, ubicado en el último lugar de la muestra.

Bolivia y Ecuador presentan un bajo desarrollo competitivo, tanto en lo referente a las operaciones y estrategias de las empresas, como en la calidad del ambiente de negocios. Colombia y

Gráfico 5
Exportaciones basadas en Conocimiento
(% del PIB*)



Fuente: The Global Competitiveness Report 2000.

Cuadro 3: Composición de las exportaciones de los países de la CAN

(1999)

Valor de las exportaciones (millones US\$)						
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Agropecuarios	123	2691.2	2029.1	593.6	282.6	5719.5
Minería e hidrocarburos	291.5	4177.3	1313.3	834.6	11000.8	17617.5
Industria de alimentos	242.8	642.7	527.9	881	263.4	2557.8
Bienes de consumo no duraderos	129.4	1127.3	80.9	651.2	80.8	2069.6
Bienes intermedios	249.1	2494.7	414.7	2890.5	8050.2	14099.2
Metalmecánica	362.9	431	85	79.8	398.1	1356.8
Total exportaciones	1398.7	11564.2	4450.9	5930.7	20075.9	43420.4
Composición de las exportaciones (% del total)						
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela	Total
Agropecuarios	8.8	23.3	45.6	10.0	1.4	13.2
Minería e hidrocarburos	20.8	36.1	29.5	14.1	54.8	40.6
Industria de alimentos	17.4	5.6	11.9	14.9	1.3	5.9
Bienes de consumo no duraderos	9.3	9.7	1.8	11.0	0.4	4.8
Bienes intermedios	17.8	21.6	9.3	48.7	40.1	32.5
Metalmecánica	25.9	3.7	1.9	1.3	2.0	3.1
Total exportaciones	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CEPAL.

Perú muestran un nivel algo más avanzado en ambas categorías, mientras que para Venezuela el nivel de sofisticación de las empresas está por encima del nivel del ambiente de negocios. A continuación se analizan los factores que determinan la competitividad de cada uno de los países de la CAN. En los anexos de este capítulo se presentan balances más detallados sobre cuáles son las variables que constituyen ventajas y desventajas para cada uno de los países.

Bolivia

Para Bolivia, por ejemplo, las reformas efectuadas en los últimos años aportan las mayores ventajas competitivas, ya que el país ocupa lugares aceptables en términos de estabilidad cambiaria, participación privada en el sistema bancario, liberalización de las tasas de interés, reforma de pensiones, impuestos al valor agregado y a las utilidades corporativas, supervisión y regulación financiera. Las reformas y la estabilidad alcanzada le dan una ventaja al país en cuanto al potencial para “ponerse al día” en términos de crecimiento económico. También constituye una ventaja la flexibilidad existente en la contratación y despido de trabajadores. Sin embargo, existen algunos aspectos macroeconómicos que todavía no han sido resueltos y constituyen una desventaja para el país, como son: el acceso al crédito, que en los últimos años se ha visto agravado por una gran contracción crediticia por parte del sistema bancario; las expectativas de recesión; altos *spreads* bancarios y baja tasa de ahorro.

Es evidente que el país no ha realizado progresos significativos en mejorar sus fundamentos microeconómicos, ya que entre las desventajas competitivas figuran el bajo gasto de las empresas en investigación y desarrollo científico, escaso desarrollo y sofisticación tecnológica, baja colaboración entre universidades e industria en investigación, y bajo nivel de innovación a nivel de las empresas.

También constituye una desventaja el bajo grado de desarrollo de la Tecnología de la Información y Comunicaciones (TIC), en términos de la ausencia de un marco legal apropiado para incentivar su desarrollo y reglamentar su utilización, escasa promoción y prioridad asignadas por el gobierno a la difusión de la TIC, y el poco acceso a Internet en las escuelas.

Bolivia tampoco es competitiva en términos del desarrollo institucional y legal, al existir un bajo grado de independencia judicial, baja protección a la propiedad intelectual y alta incidencia de la economía informal. Además, incide negativamente en el desarrollo del país la baja calidad global de la infraestructura y la baja calidad de las escuelas públicas.

En lo que se refiere a la calidad del clima de negocios, se evidencia un insuficiente nivel de sofisticación de los compradores, y baja calidad de los proveedores locales. En cuanto a la sofisticación de las operaciones y estrategias de las empresas, esta se caracteriza por una escasa orientación hacia los consumidores, bajo nivel de comercialización de productos, y bajo nivel de entrenamiento del personal de las empresas.

Colombia

Colombia es el país que ha realizado mayores progresos competitivos con relación a la legislación e instituciones para la competitividad, acceso y grado de participación del gobierno en la promoción de la TIC, políticas de promoción de exportaciones, en las cuales el país ha sido un pionero en la región. El país también presenta un aceptable nivel de transferencia de tecnología a través de la IED, calidad en la competencia del sector de telecomunicaciones y acceso a Internet, el cual puede efectuarse en forma rápida y a bajo costo. Otros factores que contribuyen positivamente al desarrollo competitivo del país son en general factores macroeconómicos, como el manejo de la política cambiaria, ahorro del gobierno y el sistema impositivo.

De otro lado, Colombia también exhibe un nivel de desarrollo microeconómico bajo en comparación con los estándares mundiales. El país está ubicado en los últimos lugares en términos de gasto en investigación y desarrollo, absorción tecnológica, escaso desarrollo del sistema financiero, deficiente inserción de las empresas en los mercados internacionales. Adicionalmente, el accionar del gobierno no ha sido efectivo en dotar de una infraestructura física y humana adecuada para incrementar la competitividad, y en atraer inversión externa, al mantener un sistema impositivo que desalienta la llegada de IED. Otros factores negativos para el país son la falta de independencia judicial y la existencia de crimen organizado, el cual impone costos significativos a los negocios y se constituye en una carga que desalienta la inversión.

Ecuador

En el caso de Ecuador, las ventajas competitivas están principalmente basadas en factores macroeconómicos, donde se destaca el manejo de la política cambiaria, que, con la dolarización implementada a partir del 2000, ha generado expectativas positivas con respecto a la estabilidad del tipo de cambio y disminuido el riesgo cambiario. También ha contribuido a generar un clima macroeconómico favorable la caída en el déficit fiscal, como resultado de las reformas introduci-

das y de los ingresos fiscales adicionales resultantes de las exportaciones de petróleo. Adicionalmente, el gran incremento en las transferencias provenientes del exterior en forma de remesas de emigrantes, así como el menor déficit, han contribuido a incrementar el ahorro interno. Otros factores favorables están dados por el acceso al mercado de capitales interno y externo.

Como en el caso de los demás países de la región, Ecuador tiene bajos niveles de competitividad microeconómica. Contribuyen al bajo nivel de desarrollo competitivo el reducido gasto de las empresas en investigación científica y desarrollo tecnológico, la baja colaboración entre universidades y empresas en investigación científica. Adicionalmente, no se han realizado avances significativos en la construcción de un marco legal para el desarrollo de la TIC y el gobierno tampoco ha dado prioridad a promocionar el uso de la misma.

También contribuye negativamente al desarrollo competitivo del país el bajo grado de desarrollo y sofisticación del sistema financiero, el cual, además, no ha contado con un marco regulatorio y de supervisión adecuado. El accionar del gobierno no ha sido exitoso en proveer de infraestructura física y humana, y existe un bajo grado de credibilidad en los políticos y en el sistema legal. El bajo nivel de capital humano se ve agravado por la fuga de cerebros que sufre el país por falta de oportunidades laborales, al igual que los demás países de la región.

Perú

Las ventajas competitivas del Perú también radican más en el ambiente macro, ya que el país ha emprendido profundas reformas institucionales y ha sido también exitoso en estabilizar la economía. De esta forma, las ventajas competitivas radican en la estabilidad cambiaria y de precios, el desarrollo de la supervisión y regulación bancaria, libre ingreso a la industria bancaria, acceso al mercado financiero interno y externo, simplificación impositiva. Además, el país ha realizado importantes esfuerzos con relación a la simplificación de trámites, por lo que también constituyen ventajas competitivas la baja carga de regulaciones, fácil acceso a permisos para iniciar negocios y bajo grado de carga burocrática para los ejecutivos. El gobierno también ha realizado avances en la reducción de distorsiones como la eliminación de subsidios y de barreras ocultas al comercio. Así mismo, contribuyen a incrementar la competitividad del país la flexibilidad del mercado laboral en términos de las prácticas de contratación y despido de trabajadores.

Sin embargo, Perú cuenta con serias limitaciones respecto a las ventajas competitivas microeconómicas. El país tiene un escaso nivel en variables vinculadas al desarrollo tecnológico y la innovación, como es el caso del bajo gasto en investigación y desarrollo por parte de las empresas, baja colaboración entre universidades y empresas en investigación, existiendo además fuga de cerebros. Otros factores en los que el país presenta serias carencias son: gran diferencia en la calidad de las escuelas y los centros de atención médica; baja protección a la propiedad privada; sistema educativo de baja calidad, sobre todo en lo que se refiere a la educación pública. El poder de los sindicatos también afecta negativamente a la competitividad, así como la corrupción y falta de independencia en los poderes legislativo y judicial.

Venezuela

Las ventajas competitivas de Venezuela radican en factores macroeconómicos tales como el bajo nivel de déficit fiscal, alta tasa de ahorro interno y estabilidad cambiaria. El país también cuenta con una buena infraestructura vial, ya que es el país con mayor nivel de densidad de vías en la región. Venezuela también ha realizado importantes avances en el desarrollo de la tecnolo-

gía de las comunicaciones, incrementándose sustancialmente el acceso a teléfonos celulares, infraestructura telefónica y fax, uso de computadores personales, usuarios de Internet, así como en el desarrollo de una legislación para el uso de la TIC. También contribuyen al desarrollo competitivo del país la transferencia de tecnología en la forma de IED, la absorción de tecnología por parte de las empresas y la relativa disponibilidad de científicos e ingenieros.

A nivel microeconómico, el país presenta serias deficiencias en términos de diseño de productos por parte de las empresas, gasto en investigación y desarrollo científico y tecnológico, desarrollo y profundización del sistema financiero, lo cual restringe la disponibilidad de capital de riesgo y dificulta el acceso a crédito para proyectos con buenos planes de negocios, sin que el otorgar garantías sea un requisito imprescindible. En Venezuela también es palpable la poca orientación al cliente por parte de las empresas, y la gran apreciación cambiaria existente, que genera altas expectativas de devaluación. El sector exportador no petrolero no ha realizado grandes avances, en parte por no haber contado con una política coherente de promoción de exportaciones por parte del gobierno. El país tampoco cuenta con una buena infraestructura de ferrocarriles que faciliten el transporte de productos destinados a los mercados internacionales. El sistema educativo en general es de baja calidad, lo que implica un bajo nivel de capital humano; este factor se ve agravado por la continua fuga de cerebros que sufre el país. Venezuela tampoco está exenta de problemas de corrupción en el sistema legal y de inestabilidad institucional, ya que las instituciones políticas y legales han estado sometidas a grandes cambios en los últimos años.

2. Cambios en la competitividad microeconómica de los países

Para analizar el comportamiento de la competitividad en el tiempo, el *Global Competitiveness Report 2001* publica el ranking de los países para los años 1999 a 2001, lo que permite identificar a los que han mejorado, mantenido o empeorado su posición relativa en términos de sus fundamentos microeconómicos que determinan la competitividad corriente de los países. De acuerdo con este análisis, los países que mejoraron su posición tienen como características comunes: incrementos en la intensidad de la competencia; compradores que se han vuelto más sofisticados; mejoras en la educación de negocios, e incrementos en el acceso a tecnología. Las empresas en estos países se han vuelto más regionales y globales, los procesos productivos y el diseño de productos han mejorado, y la licencia de tecnología foránea se ha vuelto más agresiva.

Por el contrario, los países que han perdido terreno en el ranking de competitividad también exhiben algunas características comunes: debilitamiento en la vitalidad de la competencia; pérdida en la posición relativa de la calidad global de la infraestructura; acceso a capital más dificultoso; incremento en los pagos irregulares; debilitamiento de la independencia judicial; estancamiento en el volumen de investigación y desarrollo por parte del sector privado, y disminución en el desarrollo y consolidación de mercados internacionales.

De acuerdo con los Indicadores de Competitividad Corriente para los años 1998 a 2001, y considerando una muestra estable de 58 países, en promedio los países de la CAN han disminuido su posición en el ranking de competitividad en dos posiciones. Colombia mejoró su ubicación en 1 posición, Bolivia y Ecuador mantuvieron sus posiciones, mientras que Perú y Venezuela cayeron en 5 posiciones (*Cuadro 4*).

El resto de los países latinoamericanos incluidos en la muestra tuvo un comportamiento mucho más negativo, ya que en promedio empeoraron su ubicación en 4 posiciones. Llama la atención el caso de Argentina, que cayó en 11 posiciones. Brasil fue el único país que experimen-

Cuadro 4: Variación en el índice de competitividad corriente 1998-2001

	Cambio en el ranking (1998-2001)
Promedio países de la CAN	-2
Bolivia*	0
Ecuador*	0
Colombia	1
Perú	-5
Venezuela	-5
Promedio otros países latinoamericanos	-4
Argentina	-11
Brasil	6
Chile	-5
Costa Rica*	-4
El Salvador*	-6
México	-4
Promedio latinoamericano	-3

* Estos países fueron incluidos solo a partir de 1999, por lo que la variación del ranking se realiza para el período 1999-2001.
Fuente: The Global Competitiveness Report 2001.

tó una mejoría significativa de 6 puntos. El resto de los países experimentaron caídas en sus ubicaciones: Chile (-4), Costa Rica (-5), El Salvador (-6) y México (-4).

Es evidente que la crisis financiera internacional ha impactado en forma negativa a la región, habiendo afectado los fundamentos macroeconómicos, como es el caso de la estabilidad cambiaria, déficit fiscal, déficit externo, crecimiento del PIB y empleo. Las crisis bancarias registradas en varios países también han contribuido a reducir el acceso a financiamiento por parte de las empresas e incrementado los *spreads* bancarios. Estos factores sin duda han contribuido a empeorar el clima general de negocios de los países. La crisis también afectó negativamente otras variables, como es el caso de las expectativas de recesión, y las estrategias de las empresas para competir en los mercados internacionales en un contexto de recesión internacional y creciente proteccionismo.

VI. Conclusiones

La prosperidad de una nación depende de su competitividad, que se basa sobre sus fundamentos microeconómicos. El desarrollo económico depende de la naturaleza de las operaciones y estrategias de las empresas de un país y de la calidad del ambiente microeconómico de negocios. La estabilidad política y políticas macroeconómicas coherentes son necesarias pero no suficientes para alcanzar el desarrollo económico. El desarrollo microeconómico de los países no se da en forma automática y debe ser conducido de modo agresivo por el gobierno y por el sector privado. Las condiciones microeconómicas pueden estar más avanzadas o pueden encontrarse rezagadas con respecto al nivel de ingreso per cápita de los países, lo cual puede influenciar el crecimiento económico futuro.

Los países latinoamericanos en general, y los países de la CAN en particular, no han tenido éxito en mejorar sus fundamentos microeconómicos de competitividad, por lo que el grado de desarrollo alcanzado tampoco ha sido significativo. La mayor parte de los países de la región se ubican en los últimos lugares a nivel mundial en términos de ingreso per cápita, lo cual es consistente con el nivel de desarrollo competitivo alcanzado. Si bien algunos países han realizado reformas políticas e institucionales dirigidas a mejorar la eficiencia en el funcionamiento de sus economías, como es el caso de Perú y Bolivia, los fundamentos microeconómicos aún permanecen en un nivel precario.

El bajo grado de desarrollo competitivo de los países no solamente ha impedido que alcancen mayores niveles de prosperidad, sino que también ha incrementado grandemente su vulnerabilidad a los choques externos. La crisis financiera internacional ha impactado negativamente el crecimiento de los países así como su posición competitiva en los mercados internacionales. La alta dependencia de las exportaciones de la región de productos intensivos en materias primas, ha contribuido grandemente a esta pérdida de ingresos y de competitividad.

El reto fundamental de los países de la CAN es ahora emprender reformas a nivel microeconómico, reduciendo la dependencia de los productos de exportación cuya competitividad está basada en materias primas, mano de obra barata y subsidios del gobierno. Los progresos en mejorar la sofisticación de las empresas y la calidad del ambiente de negocios son la única forma de producir mejoras reales de eficiencia, productos de calidad y oportunidades para las empresas y la población en su conjunto. Ahora más que nunca existe la conciencia necesaria, en los gobernantes, empresarios, académicos y políticos de la región sobre la necesidad de emprender este cambio.

VII. Bibliografía

De Soto Hernando (2000), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, New York.

Fairbanks Michael and Lindsay Stage (1997), *Plowing the Sea, Nurturing the Hidden Source of Growth in the Developing World*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

Guzmán Marcela A. (2001), *Indicadores de Competitividad*, Proyecto Andino de Competitividad, Instituto de Investigaciones Socio-Económicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz, Bolivia.

Interamerican Bank of Development (IDB 2001), *Competitiveness: The Business of Growth, Economic and Social Progress in Latin America, 2001 Report*, Johns Hopkins University Press for the Interamerican Development Bank, Washington D.C.

Katz Jorge y Stumpo Giovanni (2001), *Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Santiago, Chile.

Mortimore Michael y Peres Wilson (2001), *La Competitividad Internacional de América Latina y el Caribe: Las dimensiones empresariales y sectoriales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.

Porter Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, New York, Free Press.

Porter Michael E. (2000), *The Current Competitiveness Index: Measuring the Microeconomic Foundations of Prosperity*, in Global Competitiveness Report 2000, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

Porter Michael E. (2001), *Enhancing the Microeconomic Foundations of Prosperity: The Current Competitiveness Index*, in Global Competitiveness Report 2001, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

Sachs Jeffrey and Vial Joaquin (2001), *Can Latin America compete?*, in The Latin America Competitiveness Report 2001-2002, World Economic Forum, Geneva, Switzerland.

World Economic Forum (2000), *The Global Competitiveness Report 2000*, Oxford University Press, New York, Oxford.

World Economic Forum (2001), *The Global Competitiveness Report 2001*, Oxford University Press, New York, Oxford.

VIII. Anexos

Bolivia: competitividad nacional			
Ventajas competitivas		Desventajas competitivas	
Criterio	Ranking	Criterio	Ranking
Crecimiento de la competitividad		Crecimiento de la competitividad	
Pagos irregulares en la gestión del gobierno	33	Gasto de las empresas en I&D	75
Crimen organizado	38	Sofisticación tecnológica	74
Potencial de crecimiento	6	Marco legal para el desarrollo de TIC	74
Competitividad Actual		Competitividad Actual	
Otros Indicadores		Otros indicadores	
Acceso público a internet	24	Derechos de propiedad	66
Impuesto al valor agregado	26	Acceso a crédito	74
Impuestos a las utilidades de las empresas	7	Expectativas de recesión	73
Volatilidad cambiaria esperada	35	Spreads en las tasas de interés	73
Prácticas de contratación y despido	28	Tasa de ahorro nacional	70
		Competitividad Actual	
		Orientación al consumidor	75
		Grado de mercadeo	74
		Grado de capacitación del personal	73
		Sofisticación de los compradores	75
		Calidad de los proveedores locales	74
		Otros indicadores	
		Absorción de tecnología en las empresas	75
		Calidad instituciones de investigación científica	73
		Capacitación en TI y educación	72
		Calidad global de la infraestructura	75
		Calidad de las escuelas públicas	74
		Sector informal	75
		Protección de la propiedad intelectual	74
		Facilidad en el acceso a crédito	72
		Voluntad para delegar autoridad	74
		Dependencia de gerentes profesionales	74

Fuente: The Global Competitiveness Report 2001.

Colombia: competitividad nacional

Ventajas competitivas		Desventajas competitivas	
Criterio	Ranking	Criterio	Ranking
Crecimiento de la competitividad		Crecimiento de la competitividad	
Leyes relativas al uso de TIC	38	Crimen organizado	74
Pagos irregulares en gestiones de gobierno	37	Tasa de ahorro nacional	69
Pagos irregulares en exportaciones e importaciones	39	Spreads de tasas de interés	67
Potencial de crecimiento económico	24	Acceso a crédito	66
Competitividad actual		Competitividad actual	
Naturaleza de la ventaja competitiva	36	Déficit/superávit del gobierno	66
Grado de difusión de marcas locales	36	Grado de incentivos por compensación	68
Grado de ventas regionales	37	Gasto de las empresas en I&D	63
Grado de competencia basada localmente	19	Grado de mercadeo	59
Calidad de las escuelas de negocios	29	Calidad de la infraestructura portuaria	71
Eficacia de los directorios corporativos	33	Calidad de la infraestructura caminera	68
Otros indicadores		Otros indicadores	
Calidad de competencia en telecomunicaciones	34	Carga administrativa para empezar negocios	68
Acceso público a internet	37	Minorías en la economía	68
Servicios del gobierno en línea	37	Mercado para trabajo altamente calificado	66
Cumplimiento del salario mínimo	21	Costo de los cambios institucionales	69
Utilidades y salarios no reportados	31	Confianza pública en los políticos	67
Tipo de cambio y exportaciones	16	Tasa de inversión	75
Impuesto al valor agregado	37	Composición del gasto público	66
		Tasa de desempleo	66
		Retribuciones y productividad	70
		Contribución de sindicatos a la productividad	67

Fuente: The Global Competitiveness Report 2001.

Ecuador: competitividad nacional

Ventajas competitivas		Desventajas competitivas	
Criterio	Ranking	Criterio	Ranking
Crecimiento de la competitividad		Crecimiento de la competitividad	
Tipo de cambio	7	Colaboración empresas/univers.en investigación	73
Potencial de crecimiento económico	10	Sofisticación tecnológica	69
Déficit/superávit del gobierno	16	Sitios internet	73
Tasa de ahorro nacional	20	Marco legal para el desarrollo de TIC	71
Competitividad Actual		Competitividad actual	
Cooperación en relaciones empleador/empleado	34	Exportaciones basadas en el conocimiento	66
Otros Indicadores		Otros indicadores	
Volatilidad cambiaria esperada	3	Favoritismo en decisiones de oficiales de gobierno	72
Tasa de impuestos corporativa	7	Independencia judicial	71
Premium en la tasa de cambio	9	Derechos de propiedad	69
Acceso al mercado de capitales externo	15	Acceso a crédito	75
Impuesto al valor agregado	22	Inflación	75
Acceso externo al mercado de capitales local	25	Competitividad actual	
Perceptores de transferencias sociales	26	Grado de orientación al cliente	74
Tasa de desempleo	39	Capacitación del personal	71
		Sofisticación de los compradores	74
		Presencia de estándares regulatorios exigentes	74
		Otros indicadores	
		Minorías en la economía	75
		Diferencias de calidad en servicios de salud	73
		Capacidad de los bancos	75
		Regulación y supervisión bancaria	75
		Acceso al mercado de bonos	75
		Fuentes de financiamiento de la inversión	75
		Barreras ocultas al comercio	74
		Ingresos y productividad	75
		Contribución de sindicatos a productividad	74

Fuente: The Global Competitiveness Report 2001.

Capítulo V

La brecha digital y la revolución biotecnológica

V

*Quindi Franco y Nelson Villoria**

- I. Introducción
- II. Importancia de la innovación tecnológica para América Latina
 1. Generación de innovaciones
 2. Adopción de tecnologías
- III. La brecha digital
 1. Oportunidades
 2. El reto de las TIC para América Latina
- IV. La brecha genética:
el caso de las biotecnologías en la producción de alimentos
 1. La necesidad de un impulso tecnológico en la agricultura de Latinoamérica
 2. Las oportunidades
 3. Los retos de la biotecnología para América Latina
- V. El desafío tecnológico para América Latina
- VI. Bibliografía

*Quindi Franco y Nelson Villoria son los ejecutivos del Programa Andino de Competitividad (PAC) en Venezuela y Perú, respectivamente; sus correos electrónicos son quindi@alumni.ksg.harvard.edu y nbv3@cornell.edu. El PAC es un programa del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard y la Corporación Andina de Fomento.

Los autores desean agradecer los comentarios y sugerencias de Fidel Jaramillo, Larry Rosenberg, Lino Clemente, Edgardo Moscardi, María Teresa Szauer y Ramiro Jordan. Todos los errores son de los autores. Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan la posición de la CAF o del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard.

I. Introducción

El conocimiento se está convirtiendo en el motor de la economía global. Los productos de industrias basadas en alta tecnología representan cada día una mayor parte del comercio mundial. La innovación tecnológica ha permitido la creación de nuevos productos e industrias; ha revolucionado la manera de hacer negocios y ha incidido en notables aumentos de la productividad de las economías. Mientras esto sucede, Latinoamérica muestra rezagos importantes en sus capacidades tecnológicas. A pesar de algunos avances, la baja competitividad regional se explica en parte por la lentitud e ineficiencia de los procesos de innovación y adaptación tecnológica. Dada la velocidad del cambio tecnológico de la economía moderna, es claro que si los países de la región no mejoran sus capacidades para incorporar efectivamente las últimas mejoras tecnológicas, mientras incrementan su capacidad para innovar, se ubicarán siempre en la retaguardia de las transformaciones económicas globales, con las consecuencias adversas que esto supone.

De los muchos avances tecnológicos que ha experimentado el mundo en las décadas recientes, hay dos que debido a sus implicaciones ocupan de manera permanente la atención del público en general. Uno es el desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC); el otro se refiere al uso de técnicas moleculares y genéticas para la producción o manipulación de productos derivados o relacionados con seres vivos, en otras palabras, la Biotecnología. Ambas tecnologías han permitido trascender a nuevas dimensiones del logro humano. Las TIC han acortado el espacio y tiempo tal y cual se conocían solo hace unas décadas. Con el desarrollo de la Biotecnología se ha logrado ir más allá de las limitaciones impuestas por la naturaleza.

El desarrollo de las TIC tiene efectos transversales a toda la economía, es decir tiene aplicaciones en prácticamente todas las industrias y sectores. Las TIC han transformado los mercados financieros, las comunicaciones, los mecanismos de información de mercados, las relaciones entre proveedores y clientes, e incluso el entretenimiento. La tendencia decreciente de los precios de equipos de computación cada vez más sofisticados y de las tecnologías de transmisión de información, aunada a la formación de complejas y poderosas redes de comunicación se presentan como una oportunidad para que la región pueda incorporar las TIC de una manera decisiva en su desarrollo económico. Sin embargo, el recurso humano es escaso, los sistemas de regulación presentan fallas institucionales y de capacidad, y el acceso a las TIC es todavía costoso, convirtiéndose en un privilegio de pocos.

Mientras las TIC afectan a la economía en su conjunto, la Biotecnología afecta a sectores e industrias más específicos como son la medicina y las industrias farmacéutica y alimentaria. Estas tecnologías emergen como medios poderosos para crear nuevos productos capaces de resolver problemas de salud y alimentación, e incluso para el manejo sostenible del medioambiente. A pesar de tener efectos en diversos campos, este trabajo se concentra en el uso de biotecnologías en la agricultura. En la región un número importante de economías siguen siendo básicamente agrarias, otras dependen en gran medida de las exportaciones agroindustriales y en prácticamente toda la región el sector rural sigue asediado por severos niveles de pobreza que cada vez más afectan a los centros urbanos mediante los procesos de migración. La biotecnología podría constituirse en un puntal del desarrollo tecnológico del sector rural latinoamericano. Los avances en estas tecnologías podrían beneficiar tanto a los productores pequeños como a la agricultura comercial y los beneficios del cambio tecnológico podrían incidir en un mayor empleo –tanto agrícola como en otras actividades relacionadas–, en la valorización de los activos agrícolas y un menor precio de los alimentos. El uso de las biotecnologías modernas podría resolver problemas am-

bientales que se agravan con el tiempo debido a la expansión de la frontera agrícola, e incluso podría usarse para mejorar problemas de salud pública como la malnutrición y otras enfermedades. Al igual que en el caso de las TIC, la región debe superar grandes obstáculos como la baja inversión en investigación y desarrollo (IyD) y recursos humanos. Las capacidades institucionales también deben ser mejoradas y los modelos de interacción de las universidades, centros de investigación y el sector privado deben ser revisados.

Además de la mejor inversión en IyD, la formación de recursos humanos y el fortalecimiento de las capacidades institucionales, ya sean para la regulación de los mercados o para la generación de la investigación, la región enfrenta el reto de disminuir las barreras de entrada a los mercados de manera que el clima de negocios sea óptimo para la adopción y generación de tecnologías. Para ilustrar la situación de Latinoamérica en materia tecnológica la siguiente sección discute, a la luz de algunos indicadores, la situación relativa de la región y los efectos del desarrollo tecnológico sobre el crecimiento de los países. A continuación se presenta una exposición de las oportunidades que tiene la región para adoptar de manera más agresiva las TIC y los retos que dicha tarea supone. De manera similar, y luego de una discusión acerca de la necesidad de un cambio tecnológico en la agricultura de la región, se discuten las oportunidades y retos que el desarrollo de las biotecnologías agrícolas presentan. Finalmente, se concluye con un discusión de las áreas que deben ser mejoradas para enfrentar el desafío tecnológico en América Latina.

II. Importancia de la innovación tecnológica para América Latina

Desde que los humanos comenzaron a usar herramientas para cazar y cultivar sus alimentos, la innovación ha sido fundamental en el aumento de la calidad de vida. La innovación tecnológica fue la base de la revolución industrial. En el área de la salud, el desarrollo del conocimiento ha contribuido a elevar la esperanza de vida de aproximadamente 35 años en 1800 a 67 años hoy en día.¹ La importancia de la innovación se evidencia en numerosas actividades. Por ejemplo, América del Sur incrementó el rendimiento de cereales de un poco más de una tonelada por hectárea en los años cincuenta a más de 2,5 actualmente. Hoy en día, casi 40 millones de personas poseen teléfonos móviles en la región —un servicio que casi nadie tenía hace 20 años.² Desde hace algunos años, diferentes economistas han destacado el rol central de la innovación para crear nueva riqueza— por ejemplo, Robert Solow mostró que, a largo plazo, la capacidad de innovar de una economía es el único motor real del crecimiento.

Por innovación los analistas entienden muchas cosas pero existen dos aspectos fundamentales: la **adopción** de conocimientos y tecnologías (que pueden haber sido creados en lugares diferentes a los de su aplicación), y la **generación** interna de aquellos.

La generación de conocimientos y tecnologías se refiere al descubrimiento de nuevos productos, como fue el desarrollo del motor a vapor, pero también a la determinación de la mejor fecha para plantar un cultivo. La generación de tales innovaciones es una tarea difícil y lenta, pero es la aplicación y difusión de estas innovaciones a las empresas y a la sociedad en general lo que aumen-

1 Ver Riley James C. (2001) y PNUD (2001), p. 144.

2 Banco Mundial (1998/1999), p. 4; UIT (2000).

ta la productividad y la calidad de vida. La capacidad tecnológica depende no simplemente de la capacidad técnica de un país, sino también del ambiente general de negocios, que tiene que ser propicio para que nuevos conocimientos y tecnologías sean incorporados eficientemente.

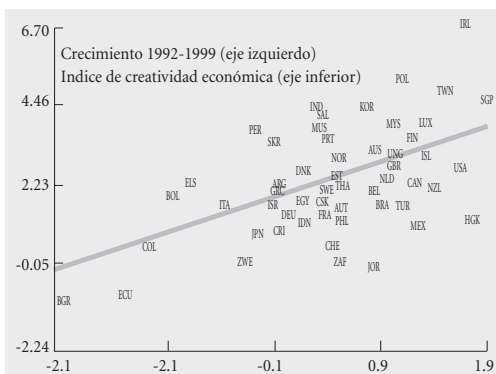
En el Reporte de Competitividad Mundial (*Global Competitiveness Report*) del año 2000, el Foro Económico Mundial desarrolló el Índice de Creatividad Económica (ICE), intentando reunir tres factores importantes de la capacidad tecnológica en un solo indicador. Un primer factor tiene que ver con la capacidad de generar tecnologías. Un segundo factor se refiere a la velocidad o capacidad de difusión de las tecnologías, independientemente de donde estas hayan sido creadas (adopción). Finalmente, el indicador intenta recoger la calidad del ambiente en que estas innovaciones son incorporadas a la economía.

La capacidad tecnológica (es decir, la capacidad de innovar y adoptar tecnologías de mane-

ra eficiente), medida por el Índice de Creatividad Económica, está altamente relacionada al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) real per-cápita, por lo menos durante la década de los 90. En otras palabras, los países con crecimiento más rápido han tendido a ser los que registran posiciones más elevadas en el índice de creatividad económica (*Gráfico 1*). Esta relación se mantiene incluso controlando otros factores determinantes del crecimiento económico; pruebas de causalidad corroboran la idea de que la capacidad tecnológica genera crecimiento, y no lo contrario.³

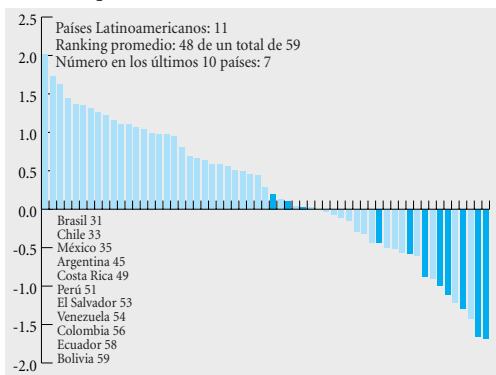
En este contexto, la situación general de América Latina no es halagadora. Según el Índice de Creatividad Económica, sólo un país de la región, Brasil, está por encima de la mitad de la muestra (*Gráfico 2*). De los 11 países de la región que figuran en este estudio, 7 están en los últimos 10 puestos. En promedio, la región ocupa el puesto 48 de 59 (el puesto 59 corresponde al país peor posicionado en términos de su capacidad tecnológica). Estos indicadores se basan en encuestas cualitativas, por lo cual son subjetivos. Sin embargo, los resultados generales también están corroborados por varios indicadores objetivos. Por ejemplo, a nivel macroeconómico, la innovación puede medirse a través del crecimiento de la productividad total de los factores

Gráfico 1
Relación entre el crecimiento económico y la capacidad tecnológica durante la década de los 90 (índice de creatividad económica)



Fuente: Fem 2000, The Global Competitiveness Report 2000.

Gráfico 2
Posición competitiva de los países considerados en el Reporte de Competitividad Mundial, 2000 (ranking de creatividad económica, posición en un total de 59 países)



Fuente: Fem 2000, The Global Competitiveness Report 2000.

3 Warner Andrew (2000), p.37.

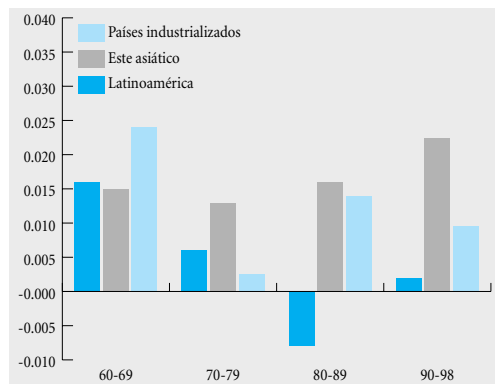
(PTF). La PTF se refiere al crecimiento de la productividad que no puede ser atribuido a la acumulación de factores tangibles e identificables como son el capital físico (carreteras o fábricas) y el capital humano (la mano de obra y su capacitación). En estudios sobre los determinantes de diferencias en crecimiento de productividad por obrero entre países, algunos observan que hasta 90% de estas diferencias se debe a diferencias en el crecimiento de la PTF.⁴ Como se ve en el *Gráfico 3*, en América Latina el crecimiento de la PTF fue negativo en la década de los ochenta y muy por debajo de las tasas de otras regiones en los años noventa.

En cuanto a la capacidad de América Latina para aprovechar los cambios tecnológicos, es decir, de generar o adoptar innovaciones, el Índice de Creatividad Económica (*Gráfico 4*) y otros indicadores señalan que la región está rezagada en ambas áreas, tema que se examinará más en detalle en el resto de esta sección.

1. Generación de innovaciones

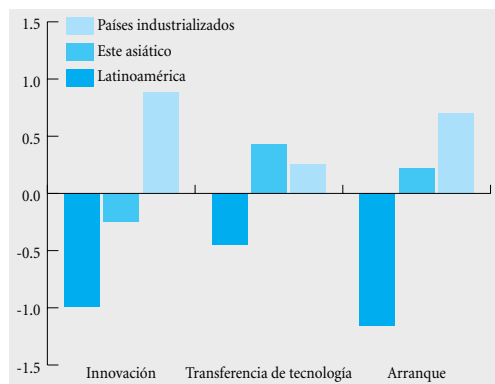
En general, la generación de innovaciones se concentra en países ricos. Descubrir y desarrollar nuevos productos es un proceso largo, costoso y lleno de riesgos. Por esto, para los países en desarrollo puede ser más fácil no tratar de inventar la rueda si no adoptarla de alguien que ya la inventó.⁵ Los países industrializados de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo (OECD), que concentran el 14% de la población mundial, generan el 86 % de las patentes mundiales, publican el 85% de los artículos científicos, invierten un promedio de 2,4% de su PIB en Investigación y Desarrollo (ID), y tienen unos tres mil científicos e ingenieros por cada 100.000 habitantes.⁶ En comparación, América Latina

Gráfico 3
Crecimiento de la productividad total de los factores en regiones y grupos de países seleccionados
(crecimiento en productividad total de los factores)



Fuente: Reproducido de Chong y Micco, 2001.

Gráfico 4
Posición competitiva de América Latina en sus capacidades de innovación, transferencia de tecnología y de arranque de nuevas empresas de acuerdo al Global Competitiveness Report, 2000
(componentes de creatividad económica)



Fuente: FEM 2000, The Global Competitiveness Report 2000.

4 Klenow P, y A. Rodríguez-Clare (1997).

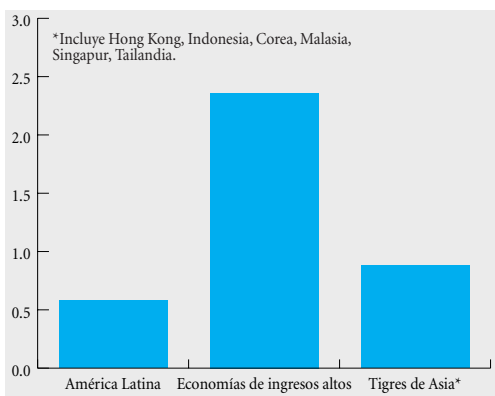
5 Esto no quiere decir que no sea necesario invertir en investigación y desarrollo; tener un cierto nivel de capacidad nacional de investigación es vital para poder obtener todos los beneficios de la adopción de tecnologías.

6 PNUD (2001), pp. 39 y 55.

invierte sólo un promedio de 0,6% de su PIB en ID y posee apenas 278 científicos e ingenieros por cada 100.000 habitantes (Gráficos 5 y 6). En América Latina, la participación en educación terciaria es apenas de un 20% mientras que los líderes mundiales como los Estados Unidos tienen niveles de 81% y otros países como los “tigres asiáticos” promedian 28%.⁷

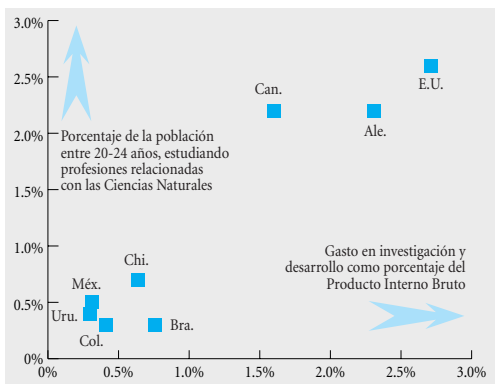
Como consecuencia de la poca inversión en ID y recursos humanos, no es sorprendente que la región tenga bajos indicadores de generación de innovaciones y conocimientos. Por ejemplo, con casi 500 millones de personas, América Latina tuvo 1.708 solicitudes de patentes en 1997. En contraste, un país como Israel, cuya población es de solo 6 millones, presentó 1.796 solicitudes de patentes.⁸ Este hecho también se confirma por los bajos montos que la región recibe por licencias y regalías, un poco menos de \$600 millones anualmente, que representa menos de 1% del total mundial y un poco más de \$1 por latinoamericano (en comparación, los EE.UU. reciben casi \$37 mil millones por año – 57% del total mundial y \$135 por persona).⁹ En sus estudios de centros de innovación de clase mundial, la revista *Wired* identificó sólo dos en América Latina: Campinas y São Paulo, ambos en Brasil, de un total de 46 en el resto del mundo (37 de los centros identificados están en países industrializados).¹⁰

Gráfico 5
Gastos en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB para regiones y países seleccionados (1987-1997)



Fuente: Banco Mundial, 2000.

Gráfico 6
Gastos totales en inversión y desarrollo como porcentaje del PIB y estudiantes de ciencias naturales para 1995 en países seleccionados



Fuente: UNESCO, 2001.

América Latina tampoco es un generador de productos tecnológicos. Productos con contenido tecnológico mediano y alto, definidos como aquellos que requieren actividades intensivas de ID, han aumentado su cuota del comercio mundial de 33% en 1976 a 54% en 1996 (Gráfico 7). En este mercado creciente, América Latina tiene una baja participación que en 1998 ascendió a 3%, representando un aumento de su nivel de 2% en 1985.¹¹

América Latina tampoco es un generador de productos tecnológicos. Productos con contenido tecnológico mediano y alto, definidos como aquellos que requieren actividades intensivas de ID, han aumentado su cuota del comercio mundial de 33% en 1976 a 54% en 1996 (Gráfico 7). En este mercado creciente, América Latina tiene una baja participación que en 1998 ascendió a 3%, representando un aumento de su nivel de 2% en 1985.¹¹

7 Los tigres de Asia incluyen: Hong Kong, Indonesia, Corea, Malasia, Singapur y Tailandia. UNESCO (2000), Cuadro 8.

8 Solicitudes para patentes por residentes. Banco Mundial (2000), 5.12.

9 Banco Mundial (2000), 5.12.

10 Ver: The Industry Standard (2001) y Wired (2001).

11 Es importante notar que, si se divide América Latina en dos grupos, México y la cuenca del Caribe versus América del Sur, hay importantes diferencias en su desempeño en los mercados tecnológicos mundiales. América del Sur ha disminuido su cuota del mercado mundial de alta tecnología desde 1985, mientras México y el Caribe han duplicado su participación en el mismo período. Ver Mortimore Michael y Wilson Peres (2001).

2. Adopción de tecnologías

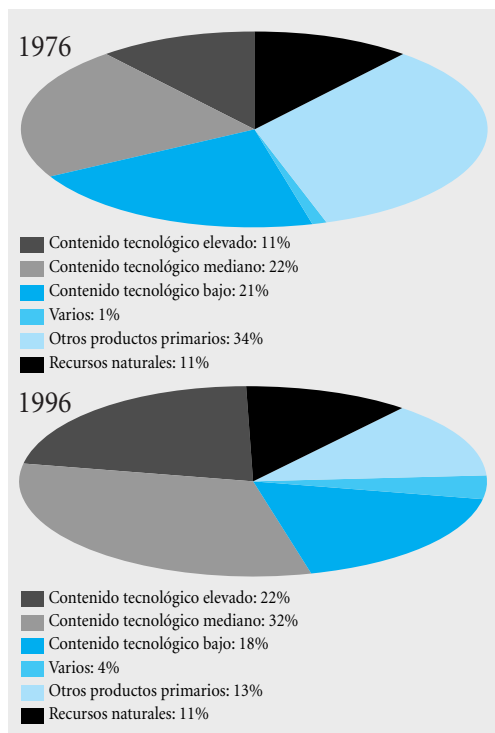
Como no las genera, América Latina obtiene sus tecnologías de otros países y regiones. En 1998 los países de la región pagaron unos \$2,4 mil millones en licencias y regalías mientras recibieron menos de \$600 millones.¹² La adopción de tecnologías está avanzando en la región, pero existen ciertas brechas todavía importantes, como se verá en las siguientes secciones sobre agrotecnología y tecnologías de información y comunicación. Sin embargo sigue siendo preocupante que América Latina está mal posicionada en su capacidad para aplicar nuevas tecnologías de una manera eficiente. En promedio, la región está peor calificada en el componente de “Arranque” del Índice de Creatividad Económica, que en su capacidad para generar innovaciones y adoptarlas (Gráfico 4). Este indicador de “arranque” mide los costos y barreras que impiden el inicio de nuevos negocios como son la falta de financiamiento y procesos de tramitación demasiado largos y costosos. Estas barreras al inicio de nuevas empresas son importantes porque muchas veces son estas iniciativas las que adoptan más rápidamente las nuevas tecnologías y presionan a las empresas existentes con su competencia en el mercado. Por ejemplo, muchas de las empresas que se asocian con la “nueva economía” –Cisco, Microsoft, Dell, y miles de punto.coms– fueron creadas en los últimos 20 años y tomaron mercado de las empresas establecidas como IBM, Wang, y otros.

Una investigación reciente analizó los costos y tiempos necesarios para cumplir con los procesos oficiales para iniciar un negocio en 75 países.¹³ Para cumplir con los requerimientos en Bolivia, un emprendedor necesita cumplir 20 procedimientos, pagar \$2.696 y esperar por lo menos 82 días para tener los

Gráfico 7

Importancia de productos de alta tecnología en el comercio mundial, 1976 y 1996

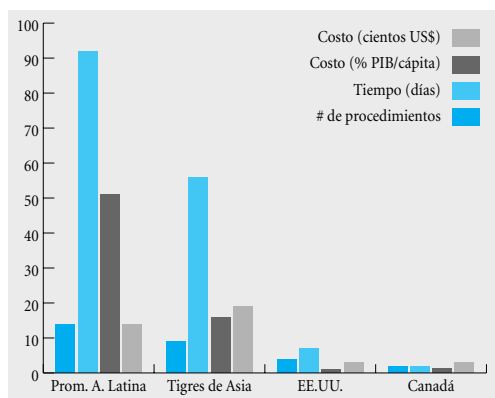
(cuota de comercio mundial)



Fuente: Banco Mundial, 1999.

Gráfico 8

Costos para emprender nuevos negocios en regiones seleccionadas

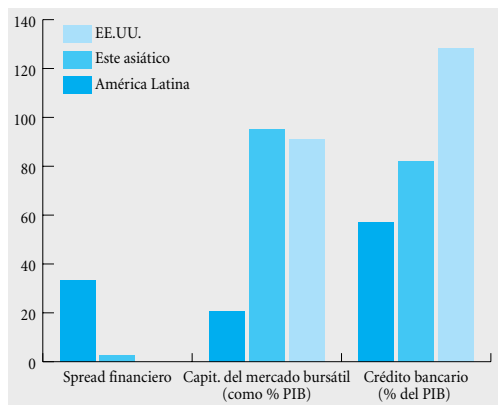


Fuente: Djankov et al., 2000.

12 Banco Mundial (2000) Tabla 5.12.

13 Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes y Shleifer (2000).

Gráfico 9
Costos y otros indicadores financieros en regiones y países seleccionados
 (índices de desarrollo financiero, promedio 1988-98)



Fuente: Banco Mundial, 2000.

Los sectores financieros y mercados de capitales de los países de la región son pequeños, y los costos de financiamiento son altos (Gráfico 9). Esto incide en el desarrollo tecnológico de América Latina de dos maneras: hace más difícil que las empresas hagan grandes inversiones en tecnologías (que muchas veces son caras y no producen ganancias inmediatas); y hace difícil el desarrollo de nuevas tecnologías, especialmente para empresas nuevas que muchas veces no tienen activos tangibles. Tampoco existe una industria de capital de riesgo, factor catalogado como fundamental para el desarrollo de centros tecnológicos como, por ejemplo, Silicon Valley.¹⁴

Como se desprende de la discusión precedente, la región tiene un largo camino por recorrer para mejorar su capacidad de innovación y adopción de tecnologías. Esto seguramente incidirá en una mejor posición competitiva a nivel mundial. Mientras lo discutido hasta ahora pretende describir la situación de manera general, la tecnología toma muchas formas y tiene usos diferentes. Para cada contexto y tecnología hay situaciones particulares. Por esta razón, el objetivo de las secciones siguientes es poner en perspectiva las oportunidades y retos de la región para enfrentar el desafío tecnológico del mundo moderno, usando dos casos específicos: i) el de la brecha digital entre la región y el mundo desarrollado dado el vertiginoso desarrollo de las TIC; y ii) la no menos importante brecha genética, en el caso específico de la producción de alimentos, consecuencia del uso de biotecnologías modernas.

III. La brecha digital

En la última década, el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) han revolucionado la economía global. A pesar de la increíble caída – precedida por una no menos espectacular subida – de las empresas tecnológicas en los mercados bursátiles

permisos necesarios para iniciar su negocio. Un emprendedor en Canadá necesita cumplir con solo dos procedimientos, pagando \$280 y puede tener su negocio en dos días. En promedio, es más difícil en términos de costos y tiempo iniciar un negocio en los países de América Latina contemplados en el estudio que en cualquiera de los países líderes mundiales (Gráfico 8).

Las barreras que enfrentan las empresas en América Latina no terminan allí. Primero, la existencia de barreras administrativas al arranque de nuevas empresas implica que probablemente existen barreras similares al desempeño cotidiano de los negocios. Segundo, el bajo desarrollo de servicios financieros en la región dificulta la obtención de financiamiento para la expansión de empresas ya formadas.

¹⁴ Neuchterlein Jeffrey (2000).

(en especial las “punto.com”, o empresas de Internet), estas tecnologías, y los servicios que ofrecen, están cambiando profundamente la manera de hacer negocios en todo el mundo. Tal revolución está siendo impulsada por tres tendencias: en primer lugar, por los avances tecnológicos que han disminuido los precios y aumentado la capacidad de los equipos de computación; en segundo lugar, por el proceso similar que han experimentado las tecnologías de transmisión de información; y finalmente, por el desarrollo de poderosas redes de comunicación (Gráficos 10 y 11). La potencia por dólar invertido en el sector informático se ha multiplicado 10.000 veces en los últimos 20 años.¹⁵ En 2001, un cable podría mandar, en un segundo, toda la información que atravesó el Internet entera en un mes entero de 1997.¹⁶ Una llamada telefónica de media hora entre Nueva York y Londres costaba \$320 en 1970, pero solo \$30 en 1990, y hoy se puede realizar a través de Internet casi sin costo.¹⁷ Si el sector de transporte personal hubiera experimentado estas tasas de aumento de potencia y caída de precios desde 1970, un carro ahora costaría unos \$60 y podría trasladar a una persona de Caracas a Buenos Aires en cinco minutos.¹⁸ Estos y otros avances tecnológicos – como el desarrollo de tecnologías inalámbricas – están haciendo cada día más accesibles las herramientas de las TIC.

Al mismo tiempo, nuevas redes de comunicación han revolucionado la manera en que la gente a nivel mundial comparte infor-

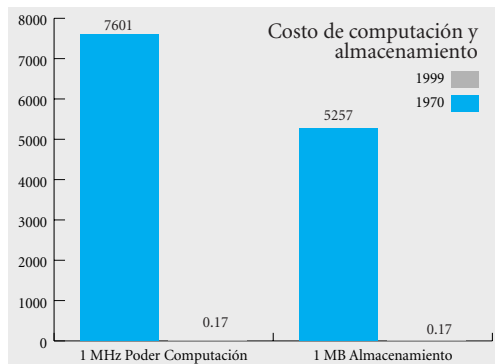
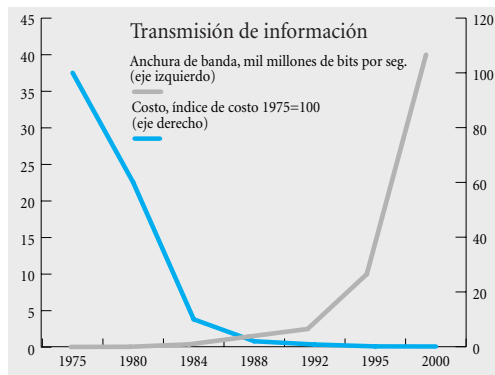
15 Banco Mundial (1999), p. 57.

16 PNUD (2001), p. 30.

17 PNUD (1999), p. 30.

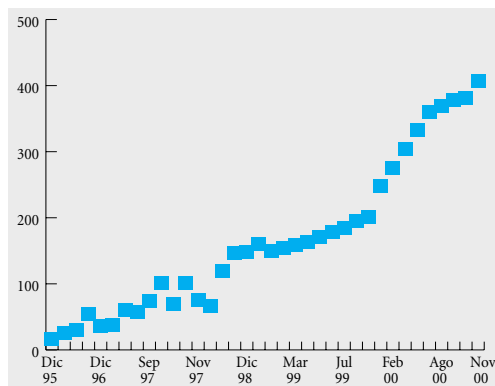
18 Tomando como referencia la caída en precio de las computadoras (Bureau of Economic Analysis, 2001; NIPA Table 7.6) y como indicador de velocidad el aumento en el ancho de banda de transmisión de datos (Banco Mundial 1999; p. 3), con el precio promedio de un carro nuevo en 1970 (American Automobile Manufacturers Association, 1996) y una aproximación de la velocidad promedio de un viaje largo en carro particular a 55 millas por hora.

Gráfico 10
Evolución de la potencia de las tecnologías de información y comunicación durante las últimas tres décadas



Fuente: Banco Mundial, 1999; The Economist.

Gráfico 11
Crecimiento del uso de Internet a nivel mundial (millones de usuarios de internet en el mundo, 1995-2001)



Fuente: NUA Internet Surveys, compilación de estimaciones de varios.

mación. El Internet ha crecido, de ser una red meramente académica y concentrada en los Estados Unidos durante los años 1980, a más de 400 millones de usuarios en todo el mundo¹⁹ (*Gráfico 11*). Para ilustrar el poder de esta red, basta con mencionar que mandar un contrato entre Caracas y Boston por vías tradicionales cuesta \$30 y toma un día como mínimo para llegar.²⁰ Con Internet y la posibilidad de usar firmas digitales para contratos, se podrían enviar y firmar tales documentos en cuestión de minutos con un costo casi nulo. Internet permite que herramientas de comunicación – voz, datos, imágenes – estén disponibles a todos con acceso a la red, brindando una oportunidad única para el desarrollo de las economías de la región.

1. Oportunidades

Los beneficios de mejor acceso a servicios de información y comunicación pueden ser enormes y afectan casi todos los sectores de la economía y la sociedad (*Recuadro 1*). Las TIC incrementan la capacidad para guardar, acceder y manejar información a través de mayores distancias, rompiendo barreras geográficas, con la posibilidad de mejorar la eficiencia de mercados que han sido debilitados por asimetrías y falta de información. Esto crea nuevas oportunidades y facilita la participación económica y política de poblaciones que antes estaban aisladas.

A nivel microeconómico, un mejor servicio de comunicación significa que una familia rural puede consultar con un centro de salud para obtener recomendaciones para un niño enfermo o consultar precios en una bolsa agrícola foránea antes de negociar con un intermediario. Un análisis de “Grameen Telecom” en Bangladesh, un proyecto que financia la compra de teléfonos móviles para uso público en comunidades pobres y remotas, muestra que las familias usan los teléfonos para obtener información que antes recolectaban con métodos más costosos, suministrándoles con ello acceso a mercados en términos más beneficiosos para los productores y facilitando información sobre

19 NUA Internet Surveys (2001).

20 Costo de mandar un paquete de menos de 0,5 Kg. por DHL de Caracas a Boston, USA.

Recuadro 1

¿Cuáles son los beneficios de participar en el mundo interconectado?

Crea nuevas oportunidades

- Aumenta la conveniencia y opciones de los consumidores.
- Amplía los mercados para negocios y genera reintegros justos en bienes y servicios.
- Permite el desarrollo de nuevos modelos de negocios.

Elimina barreras

- Provee acceso a la información en toda la red.
- Combate el aislamiento físico y virtual.
- Permite que las personas se informen mejor de las políticas y procesos de los gobiernos.

Promueve la eficiencia

- Dinamiza la provisión de productos y servicios.
- Incrementa la transparencia de las operaciones.
- Reduce los costos de transacción.

Fuente: CID (2000).

salud y prácticas agrícolas. Los ahorros reales de una sola llamada representan entre 3% y 10% de los ingresos mensuales de una familia.²¹ Proveer servicios de comunicación inclusive a sectores pobres en zonas remotas puede ser rentable – los teléfonos de Grameen Telecom generan ingresos promedios de \$100 mensuales por teléfono para la empresa telefónica, tres veces más que el promedio que recibe la empresa con sus celulares en zonas urbanas.²²

Las TIC también pueden facilitar acceso a mercados mundiales y permiten nuevas formas de organización industrial. Por ejemplo, una cooperativa de pequeños agricultores de Chíncha, Perú, recibía unos \$110 mensuales vendiendo sus productos en el mercado local. Usando Internet, establecieron contacto con un distribuidor de Nueva York que compraba y vendía papas orgánicas. La cooperativa ahora vende directamente a los Estados Unidos y sus ingresos subieron a unos \$1.300 por mes.²³ Internet puede facilitar el acceso de empresas locales a clientes y mercados mundiales. El comercio electrónico mundial se está transformando en un componente importante del comercio mundial - se proyecta que, para el 2003, entre un 10 y un 25% de todo el comercio mundial será transado en línea ²⁴ (Gráfico 12).

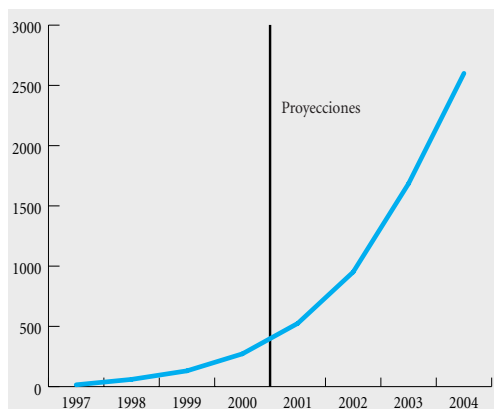
Además, estas tecnologías están creando la oportunidad de proveer servicios a distancia. Por ejemplo, mientras que escritores y artistas en EE.UU. crean el programa de televisión “Los Simpsons”, la animación y coloración del programa final se hace en Corea. Hoy en día, 185 de las empresas del Fortune 500 hacen un *outsourcing* de sus necesidades de programación de *software* en la India, algo que ayudó a que las exportaciones de *software* de este país crecieran de \$150 millones en 1990 a casi \$4 mil millones en 1999.²⁵ Sin redes de comunicación que permitan la transferencia rápida y segura de estos productos “digitales”, esto no sería posible.

Las redes de comunicación están comenzando a tener impactos que van más allá de lo económico. De la misma manera en que Internet puede aumentar la transparencia de mercados, puede ser usado para mejorar la transparencia del manejo público. Por ejemplo, licitaciones a través de Internet aseguran que todos tengan un trato equitativo y que exista un registro público de los procesos. Además, la posibilidad de interactuar “virtualmente” con representantes gubernamentales puede aumentar la participación cívica de ciudadanos en pueblos remotos.

Cuando se suman todos los impactos al nivel de familias, empresas e industrias, el impacto total de la eficiente aplicación de las TIC en una economía puede ser enorme. Los sectores de las TIC han sido responsables por casi un tercio del crecimiento real de la economía de los EE.UU. en los úl-

Gráfico 12
Evolución y proyecciones del crecimiento del comercio electrónico mundial

(en miles de millones de dólares, 1996-2004)



Fuente: IDC 2000.

21 Richardson Don, Ricardo Ramirez y Moinul Haq (2000), p. 2.

22 Richardson Don, Ricardo Ramirez y Moinul Haq (2000), p. 3.

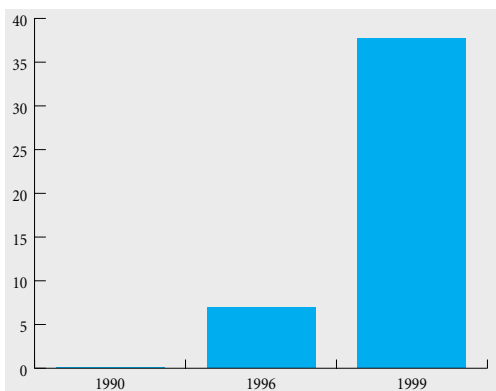
23 BID (1997).

24 UNCTAD (2000). Building Confidence: Electronic Commerce and Development. UNCTAD/SDTE/MISC.11. p. 7.

25 PNUD (2001). p. 37.

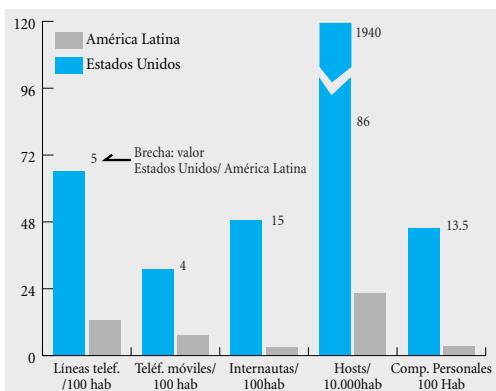
timos años.²⁶ Otros estudios estiman que la adopción y producción de las TIC contribuyó a aproximadamente la mitad del aceleramiento en el crecimiento de la productividad en los EE.UU.²⁷ Y hay razones para creer que su aplicación en América Latina tendría un impacto mayor ya que sus poblaciones son relativamente más aisladas de los centros de información, sus empresas son más pequeñas y sufren de altos costos de intermediación y comunicación, y además pueden aprovechar experiencias anteriores minimizando el tiempo de aprendizaje. Por otro lado, muchos estiman que para sacar el máximo provecho de las TIC se requiere de menos inversión de capital y más inversión en reformas gerenciales y de procesos que lo que se requeriría con tecnologías tradicionales.²⁸ Sin un fuerte sistema financiero, esta característica de las TIC puede ser un beneficio relativo para la América Latina si los gerentes, emprendedores y líderes de la región están listos para enfrentar los retos que ello representa.

Gráfico 13
Crecimiento del acceso a las tecnologías de comunicación en América Latina durante la década de los 90
 (millones de suscriptores a servicios de telefonía móvil)



Fuente: UIT 2000.

Gráfico 14
Brechas de acceso entre la región y los Estados Unidos según varios indicadores



Fuente: Varios años, UIT, NUA Internet Surveys.

2. El reto de las TIC para América Latina

Las TIC ofrecen la oportunidad a América Latina de dar un salto tecnológico que promueva un desarrollo más dinámico y sostenible. No obstante, para quienes estén al margen, pueden ser una amenaza de rezago creciente y de polarización tanto internacional como doméstica. El reto que enfrenta la región es el de prepararse para aprovechar esta revolución y fortalecer su competitividad, asegurando que estos beneficios lleguen a todos. Esto requerirá de acción en muchos frentes, como son el acceso a redes de comunicación e infraestructura relacionada, sistemas de educación para preparar las poblaciones, políticas públicas y marcos regulatorios que incentivan la economía digital, y la incorporación de las TIC en la sociedad y en los sistemas productivos.²⁹ América Latina está avanzando en cada una de estas áreas, pero existe mucho terreno por recorrer. Mientras tanto, los países líderes del mundo –competidores en los mercados globales– están adelantando cada día más rápido.

La disponibilidad de una red de comunicaciones eficiente y moderna es clave para el desarrollo del sector y la adopción de las TIC por parte de la sociedad y de las empresas de la

26 U.S. Department of Commerce (1999).

27 Nordhaus (2001).

28 Cairncross Frances, (2000), pp 5-6.

29 Ver: CID (2000). E-Readiness Guide.

región. Es difícil aprovechar las TIC si uno no tiene acceso ni a un teléfono. Pero en América Latina la gran mayoría de las personas no tiene un teléfono en su casa y pocos de los que lo tienen poseen computadora. Las brechas en infraestructura y uso de las TIC entre América Latina y países líderes mundiales son enormes, si bien han disminuido en los últimos años (*Gráficos 13 y 14*). Con profundos cambios estructurales en los años 80 y 90 –privatización y liberalización– en muchos de los países de la región, se ha visto un gran progreso en estos indicadores. La densidad telefónica (abonados por 100 habitantes) se duplicó entre 1990 y 1999 de 6,2 a 13.³⁰ En 1996, América Latina y el Caribe tenían 20% de las líneas telefónicas fijas en el hemisferio, para el 2000 tenían 25%.³¹ El crecimiento de la telefonía móvil es más impresionante, más de 37 millones de personas en América Latina ahora tienen servicio de telefonía móvil que no lo tenían en 1990.³² La región creció de un 10 % del total de los teléfonos móviles en 1996 a 29% del total hemisférico en 2000.³³

Si estas tendencias continuaran, traerían enormes oportunidades a un gran número de personas ahora desvinculadas de la economía global. Pero las TIC no son baratas. Una computadora Pentium III cuesta \$700 y el servicio de acceso al Internet promedia unos \$42 en América Latina (promedio mundial de \$36,6) por mes, que los pone fuera del alcance de muchas personas y empresas en la región. El total del costo por un año de servicio (compra de computadora y servicio Internet), \$1.204, es el equivalente a un 31% del PIB/cápita promedio de la región.³⁴

Enfrentar este problema requerirá esfuerzos en dos áreas: reducir los costos de acceso personal y fortalecer otros modelos de acceso. Un programa interesante para hacer lo primero es el intento, en Brasil, de desarrollar una computadora “del pueblo” que costará sólo unos \$200-250.³⁵ A diferencia de los modelos estándar de las grandes empresas de computadoras mundiales, esta computadora estará diseñada para mantener los costos bajos. Por otro lado, los países pueden promover el acceso a servicios de telecomunicaciones a través de mecanismos de acceso universal que extienden las redes de comunicación a áreas no servidas, o apoyando el acceso comunitario a las TIC. Países de la región como Chile y Perú han tenido éxito con un nuevo mecanismo de mercado para llevar servicios a nuevas áreas. Ellos tienen subastas de subvenciones donde empresas compiten entre sí para recibir el menor subsidio necesario para ofrecer servicios a un pueblo o conjunto de pueblos. La región debería encontrar mecanismos creativos como éstos y organizar las cabinas públicas de Internet (*Recuadro 2*) para promover el acceso a las TIC de toda la población.

Otro tema que la región tendrá que enfrentar son las distorsiones en los mercados de telecomunicaciones entre los países de la región. Para la mayoría de la región, los precios para comunicaciones de los países a los EE.UU. son menores que para comunicarse entre países vecinos. Esto ha hecho que los EE.UU. sea el eje de América Latina para telecomunicaciones, Internet y el comercio electrónico. La creación de un mercado regional no se ha desarrollado por muchas razones, entre ellas la baja capacidad de la infraestructura regional y las diferencias en la manera de regular las telecomunicaciones –dónde hay competencia, qué está bajo regulación y cómo lo regulan, forma de licenciar el espectro radio-eléctrico, etc. Estas diferencias incrementan los costos de proveer servicios. Un ejemplo reciente proviene de Brasil, donde, en una guerra de precios entre los proveedores de larga

30 UIT (2000).

31 Daniel Helft (2001).

32 UIT (2000), p. 4, 22.

33 Helft (2001).

34 El costo de servicio Internet se refiere a 20 horas de uso mensual ver: UIT (1999) p. A-29; PNUD (2001), Recuadro 2.3 p. 35.

35 DasGupta Rowena (2001). “Cheap computers bridge Brazil’s digital divide”.

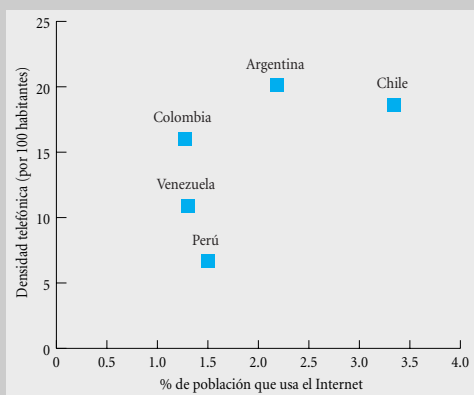
Recuadro 2

Cabinas públicas en Perú: superando obstáculos al acceso masivo a Internet

En la mayoría de casos, las tecnologías no son aplicadas exactamente como fueron inventadas, tienen que ser adaptadas a las condiciones locales. En el área de las TIC, un problema fundamental es que la gran mayoría de la población en países en desarrollo no tiene recursos para comprar una computadora y/o los servicios de telecomunicaciones que le brindarán acceso a Internet. Entonces, para que la población en general se beneficie de las posibilidades que las nuevas tecnologías ofrecen, es necesario desarrollar un modelo de acceso a Internet adaptado a las necesidades locales donde muy pocos tendrían acceso personal. Este reconocimiento llevó a la creación de centros comunitarios de acceso a Internet, conocidos como Cabinas Públicas. La primera cabina pública en Latinoamérica fue inaugurada en Perú en 1994. Estas cabinas son espacios en los cuales la población tiene la posibilidad de acceder a las nuevas tecnologías de información y recibir servicios de comunicación, educación, capacitación, esparcimiento cultural, apoyo a los negocios, etc.

En mayo de 2000 había más de un millar de cabinas públicas en Perú. Estimaciones recientes indican que el costo de acceso a Internet en el Perú, usando una computadora personal, la línea telefónica y los servicios de un proveedor de Internet, oscilan alrededor de los US\$ 2 por hora. En contraste, el precio promedio de una hora de Internet en una Cabina es de aproximadamente 0,60 US\$/hora.

El *Gráfico* señala que el impacto de las cabinas públicas en Perú ha sido importante. Este país tiene un número de internautas semejante al de Venezuela y Colombia. No obstante, los venezolanos y colombianos poseen casi el doble de las computadoras y líneas telefónicas que tienen los peruanos. El modelo de las cabinas públicas está siendo replicado en muchas partes de América Latina. Por ejemplo, se prevé que una agresiva construcción de "Infocentros" en Venezuela duplicará el acceso de los venezolanos a Internet en los próximos años.



Fuente: UIT (2000), NUA Internet Surveys.

Fuentes: UIT (200); NUA Internet Surveys.

distancia internacional, una llamada desde las afueras de Río de Janeiro a la ciudad propia podía costar casi 9 centavos de dólar por minuto mientras que se podía llamar a Nueva York por solo 3 centavos el minuto.³⁶ Por otro lado, una llamada telefónica de 15 minutos entre Nueva York y Los Angeles cuesta \$1,50 mientras que una llamada de Caracas, Venezuela, a Lima, Perú, cuesta unos \$10.³⁷ Técnicamente, estas llamadas podrían costar casi lo mismo. Con la integración regional y la apertura a la competencia se puede esperar que estos costos bajen, pero estos esfuerzos tendrán que ser reforzados para tener completa ventaja de las TIC para la integración.

36 Cabrera Lemus Adalid. "Brazilian phone users reap benefits of price war", Associated Press, 10 Agosto, 2001.

37 Llamadas durante horas y días de trabajo realizadas en mayo 2001.

Una fuerza laboral educada y capaz es necesaria tanto para instalar y mantener las redes de comunicación y computación de la nueva economía como para poder aprovechar las oportunidades de las tecnologías disponibles. En ambas áreas, América Latina tiene mucho terreno que recorrer. Un 98% de las escuelas en los Estados Unidos tienen acceso a Internet – que implica que al graduarse, casi todos los estudiantes de este país han tenido por lo menos un poco de experiencia con una computadora e Internet.³⁸ En la región, la experiencia de estudiantes con las herramientas de las TIC es baja. Aunque no existen datos completamente comparables para América Latina, la evidencia indica que la región está muy por detrás en términos de su conectividad en escuelas y colegios. Esto significa que sus estudiantes se gradúan con poco conocimiento de estas herramientas, dificultando así la eficiente adopción de las TIC en la economía y sociedad en general. La importancia de la inversión en capital humano es un factor que destaca en estudios sobre los determinantes de la adopción tecnológica, que muestran que el nivel de educación de la fuerza laboral es uno de los factores más críticos.³⁹ Por otro lado, existe también una falta de técnicos para instalar y mantener las TIC. Algunos analistas estiman que habrá un déficit de técnicos en red de unos 425.000 para el año 2004 en América Latina.⁴⁰ La inversión en capital humano y su difusión en amplios sectores de la población, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es fundamental en términos de un desarrollo más equitativo.

El reciente crecimiento de las telecomunicaciones en la región se debe no sólo a una revolución tecnológica mundial, sino también – y quizás más importante – a un profundo proceso de liberalización en los años 1980 y 1990. Hasta 1977, ningún país de América Latina permitió la competencia en el sector de telecomunicaciones y en la mayoría de los países las empresas de telecomunicaciones estaban en manos del Estado. Chile fue el primero en liberalizar (1978) y privatizar (1988), y la experiencia fue replicada en otros países de la región. En 1994, la mitad de los países habían liberalizado sus mercados de telecomunicación y para el año 2003 se espera que casi todos se habrán liberalizado. Estas reformas han traído grandes beneficios a la región, pero el rápido avance tecnológico constantemente crea nuevas demandas para los sistemas de políticas públicas. Por ejemplo, si se compra un disco compacto de Gal Costa hecho en Brasil en una tienda en Quito, Ecuador, se tendría que pagar los impuestos vigentes en Quito y los aranceles correspondientes a la importación del disco de Brasil. Ahora, si se compra la versión digital a través de Internet de una tienda virtual situada en Brasil (o en Florida, EE.UU.), ¿qué impuestos se debería pagar (y a quién)? Responder a estas y otras preguntas, como firmas digitales, derechos de autor, y cómo regular una serie de servicios entregados por Internet es un reto importante para los países de la región.

Se debe destacar que las TIC ofrecen una oportunidad importante para la región, pero hay que tener en cuenta que no son la solución a todos sus problemas. Por ejemplo, las TIC pueden facilitar el acceso a mercados globales, pero esto no quiere decir que las empresas de la región podrán competir efectivamente en ellos. La eficiente adopción de las TIC y la mejora de la competitividad de la región dependerá de un gran número de factores e instituciones trabajando conjuntamente para crear un ambiente propicio para comenzar a cerrar las brechas digitales existentes y, a través de esto, mejorar la competitividad y calidad de vida de la región.

38 National Center for Education Statistics (2001).

39 Caselli Francesco y Wilbur John Coleman II (2001).

40 Segal Rebecca, Michael Boyd, Lisa Fehls Echevarría, y Víctor López (2000).

A continuación, se pasa a examinar la otra gran brecha que, dado el vertiginoso avance de las ciencias, amenaza con expandirse cada vez más, es decir *la brecha genética* y las oportunidades que la región tiene para lograr una producción de alimentos sostenible.

IV. La brecha genética: el caso de las biotecnologías en la producción de alimentos

En la sección anterior se discutió sobre cómo las TIC han transformado la economía global al haber acortado las distancias y el tiempo requeridos para procesar e intercambiar información. De manera similar, los avances en biotecnología están impulsando una revolución que tiene profundas implicaciones en la agricultura, la salud humana y el manejo del medio ambiente. La biotecnología no es una actividad nueva. La misma puede ser vista como parte de un continuo que se inició cuando los humanos empezaron a usar microorganismos para elaborar alimentos como el queso, el vino, la cerveza o el pan, y a cruzar de manera selectiva plantas y animales aprovechando determinadas características productivas y/o de comportamiento. A mediados del siglo pasado, el descubrimiento del rol del ADN en la transmisión de información genética, y la formulación del modelo de la estructura de doble-hélice del ADN por Watson y Crick, dio inicio a lo que más tarde se conocería como “biotecnología moderna”.⁴¹ En el caso particular de la agricultura, la biotecnología moderna puede ser entendida como “la aplicación de biología celular y molecular a productos agrícolas, o a los procesos que generan dichos productos”.⁴²

El desarrollo de la biotecnología moderna ha impulsado un crecimiento vertiginoso de las industrias relacionadas con las llamadas Ciencias de la Vida. Esta actividad se caracteriza por ser multidisciplinaria y altamente intensiva en conocimiento y capital. Según Ernst & Young⁴³, la industria de la biotecnología a nivel global se duplicó entre 1993 y 1999. Para el año 2000, se estima que la industria de biotecnologías alcanzó los 20 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 30% corresponde a agrobiotecnología⁴⁴. A pesar de este vertiginoso crecimiento, la agrobiotecnología es una industria todavía en su infancia, que promete revolucionar, entre otros, al sector agrícola y la producción de alimentos a nivel global.

Una disciplina clave en la biotecnología moderna es la Ingeniería Genética. Esta engloba el conjunto de tecnologías que de manera artificial permiten la transferencia de genes funcionales entre especies con el objetivo de crear nuevos organismos, o permiten la supresión o expresión del funcionamiento de genes en una misma especie⁴⁵. Producto de esta tecnología son los controvertidos Alimentos u Organismos Genéticamente Modificados (OGM), cuya conveniencia y seguridad para el ambiente y el consumo humano han generado un intenso debate, sobre todo en los países desarrollados.

Actualmente, la aplicación con mayor uso comercial de biotecnología moderna en la agricultura son los denominados “transgénicos”⁴⁶, una clase de OGM. Un ejemplo de transgénicos

41 OECD (1999).

42 OECD (2000).

43 Ernst & Young (2000).

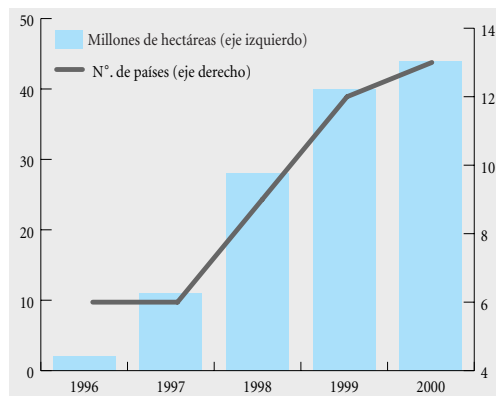
44 Ernst & Young, (2000).

45 COLCIENCIAS (1999).

46 La palabra transgénico define a un organismo cuyos gametos (óvulos o esperma) contienen, además del material genético de sus padres, información hereditaria proveniente de otro organismo no necesariamente de su misma especie.

son las plantas de maíz que producen su propio insecticida mediante la “inserción” de genes provenientes de una bacteria (*Bacillus thuringiensis*) que es capaz de segregar proteínas tóxicas para algunas especies de insectos negativos para el cultivo de este cereal. Las primeras variedades transgénicas se empezaron a usar comercialmente en 1996, después de más de dos décadas de investigación, desarrollo y pruebas de adaptación y de seguridad tanto humana como ambiental⁴⁷, en solo algunos países como Canadá y Estados Unidos. Solo cinco años después, más de 40 millones de hectáreas han sido plantadas con variedades transgénicas, y el número de países que usan estas variedades se ha incrementado notablemente (Gráfico 15).

Gráfico 15
Área mundial sembrada con cultivos transgénicos y número de países usando dichos cultivos



Fuente: James 2000.

La evolución del mercado de transgénicos revela que la tecnología hasta ahora está fuertemente concentrada en cultivos comerciales que requieren grandes áreas, como el algodón, el maíz y la soya, los cuales para el año 2000, representaron casi el 95 por ciento del área total plantada con transgénicos⁴⁸. En el año 2000 el 36% del área dedicada al cultivo de la soya en el mundo fue plantada con transgénicos. En el caso del algodón, la colza y el maíz, la adopción global fue de 16%, 11% y 7% respectivamente⁴⁹. Los países que usan transgénicos son mayoritariamente los industrializados de Norteamérica (Canadá y los Estados Unidos), quienes poseen el 75% del área plantada, y en mucho menor grado otros países desarrollados (Alemania, Francia y España, por ejemplo). Es interesante notar que un país de América Latina (Argentina) es el segundo usuario de cultivos transgénicos en el mundo (23% de la superficie en el año 2000), probablemente reflejando fortalezas relativas en sus capacidades de investigación además de la similitud climática con las zonas templadas para las cuales las tecnologías han sido desarrolladas.

A la fecha, los cultivos transgénicos han permitido reducir los costos de producción agrícola y en algunos casos aumentar los rendimientos, fundamentalmente a través de dos características: tolerancia a herbicidas y resistencia a insectos. El aumento de la competitividad por estas vías explica la velocidad de adopción. Por ejemplo, el Algodón *Bt*, que tiene la capacidad de segregar toxinas que eliminan ciertos insectos, ha incidido en una reducción de las aplicaciones de insecticidas en hasta el 70% del área cultivada y en un aumento de los rendimientos de aproximadamente 14% entre 1996 y 1997. Además del aumento de la rentabilidad del cultivo dada la reducción de costos y el aumento de los rendimientos, se deben tomar en cuenta los beneficios ambien-

47 Entre 1985 y 1996 se realizaron más de tres mil pruebas y ensayos con cultivos transgénicos en unos 40 países. Para más información ver James y Krattiger (1996).

48 James (2000).

49 James (2000).

tales que una reducción de pesticidas de esta magnitud implica. No menos impresionantes son los efectos que la soya tolerante a herbicidas ha tenido en los EE.UU.. Los productores agrícolas norteamericanos han indicado que el uso de soya transgénica provee mayor flexibilidad de manejo, una cualidad que los productores agrícolas, de todo el mundo, aprecian como ninguna otra. Adicionalmente, el uso de soya resistente a herbicidas ha permitido un mejor manejo de las malezas, reduciendo el uso de herbicidas entre un 10% y un 40%. Los efectos de variedades mejoradas tienen externalidades importantes, por ejemplo la tolerancia a herbicidas permite prácticas culturales menos destructivas para los suelos, incidiendo en una mayor conservación de la humedad y reducción de los niveles de erosión⁵⁰.

A pesar de los beneficios ya tangibles del uso de agrobiotecnologías, el mejoramiento de las características agronómicas no es sino un aspecto de los cambios que vendrán en los próximos años⁵¹. La próxima generación de agrobiotecnologías estará más relacionada con las cualidades del producto final, y no muy lejos está el uso masivo de plantas como laboratorios para crear nuevos productos. El devenir de estos productos no será diferenciado sino más bien una especie de continuo donde la complejidad de los productos que usan agrobiotecnología se incrementará a través del tiempo (*Gráfico 16*). La segunda generación de agrobiotecnologías incluirá frutas y vegetales de larga duración, granos con grasas y aceites saludables, con mayor valor nutritivo, fibras de algodón que no se arrugan⁵², y otros. En suma, la agrobiotecnología ofrece la posibilidad, no solo de obtener variedades de plantas más productivas, sino también de proteger el ambiente, y quizás más importante, crear alimentos de mayor valor nutritivo que puedan ayudar a la solución de problemas de salud y malnutrición de comunidades específicas.

Dadas estas perspectivas, existe un acuerdo generalizado acerca de la oportunidad única que las biotecnologías ofrecen para contribuir a solucionar los problemas de alimentación y pobreza que agobian al mundo en desarrollo. Sin embargo, Latinoamérica en particular, y el mundo en desarrollo en general, enfrenta serios retos para lograr utilizar y adaptar los nuevos avances tecnológicos en la solución de sus problemas alimentarios y de salud, que a pesar de haber experimentado progresos importantes todavía afectan a una gran parte de su población.

1. Necesidad de un impulso tecnológico en la agricultura de Latinoamérica

En el año 2020 el mundo tendrá aproximadamente 7.500 millones de personas, de los cuales 665 millones estarán en Latinoamérica⁵³, lo que representa un incremento de más de 28 por ciento con respecto a la población actual⁵⁴. Gran parte de este crecimiento se dará en las ciudades. Además de los cambios en la estructura y demanda de alimentos causados por el crecimiento poblacional y su creciente carácter urbano, los modelos existentes estiman que el poder adquisitivo de los habitantes de la región aumentará de manera significativa⁵⁵. En este escenario se requerirá un incremento de la producción equivalente a un 50 por ciento en los próximos 20 años⁵⁶, solo en Latinoamérica. A nivel global, la demanda de alimentos también cre-

50 James (2000).

51 Krattiger (1998).

52 OECD (2000).

53 Pinstrup-Andersen et al. (1999).

54 FAO (2001).

55 Pinstrup-Andersen et al. (1999).

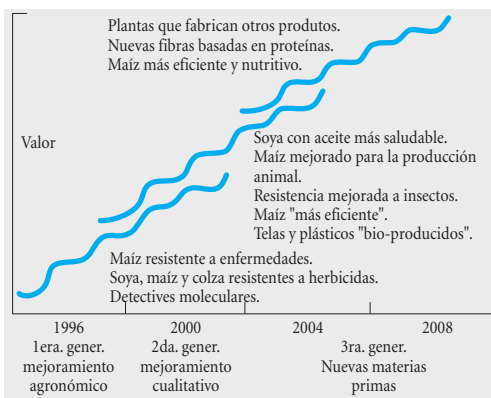
56 Cálculos propios basados en Pinstrup-Andersen et al., (1999) y FAO (2001).

cerá, y las importaciones de cereales en el resto del mundo en desarrollo podrían más que duplicarse⁵⁷. A pesar de los notables incrementos en la producción agrícola que la región experimentó en la década de los setenta, en las dos últimas décadas el crecimiento de la producción agregada de alimentos escasamente ha acompañado el crecimiento poblacional, y de acuerdo con las cifras disponibles, para el año 2000 ha sido inclusive menor⁵⁸ (Gráfico 17).

Más habitantes urbanos y con mayor poder adquisitivo, no solo demandarán más alimentos. La urbanización implica cambios en los hábitos de consumo. Así la demanda por alimentos consumidos fuera del hogar, alimentos industrializados y/o preparados y comidas rápidas se incrementa progresivamente. Las cualidades de los alimentos también juegan un papel más importante cada día. Los alimentos llamados “sanos”, con menor contenido de ácidos grasos saturados, presencia de vitaminas, e incluso “orgánicos” (cultivados sin el uso de agroquímicos) empiezan a ser cada vez más importantes para algunos consumidores. Estos cambios en la demanda de la agricultura son dinámicos y asumirlos con éxito depende en gran medida de la capacidad que el sector tenga de agregar valor a la producción mediante la integración de las cadenas productivas y el uso de tecnologías adecuadas. Además, el lograr un sector de producción de alimentos moderno permitirá explotar mercados de exportación “no tradicionales”, disminuyendo la vulnerabilidad a las fluctuaciones de los precios de los “commodities”, como el café, el algodón, el maíz o el trigo⁵⁹.

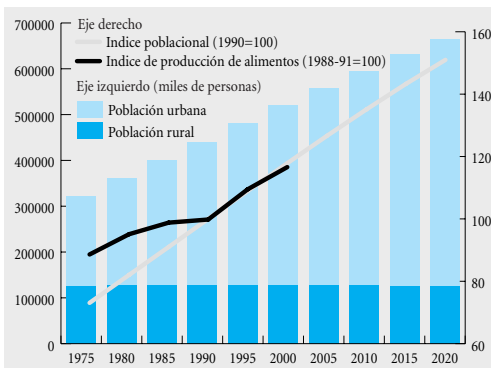
El crecimiento de la demanda de alimentos no es el único desafío que enfrenta la agricultura latinoamericana. La región tiene la tasa de degradación de suelos más alta del mundo, lo que

Gráfico 16
Evolución de la biotecnología agrícola en el futuro



Fuente: Faostat, 2001.

Gráfico 17
Crecimiento de la población de Latinoamérica para el período 1975-2020 (rural y urbana, miles de personas) e índice de producción de alimentos (1975-2000)



Fuente: Adaptado de Krattiger, 1998.

57 Pinstrup- Andersen, P. Pandya-Lorch, Rajul y Rosegrant Mark (1997).

58 Debe considerarse que Latinoamérica es una región extensa y diversa en la cual las generalizaciones ocultan realidades individuales. Así, un análisis por país muestra que la agricultura de países como Chile y Brasil ha experimentado crecimientos sostenidos de su producción, mientras muchas de las naciones de América Central y el Caribe muestran un rezago en sus niveles de producción agrícola desde la década de los ochenta.

59 Salles-Filho Sergio (1998).

representa una seria amenaza a la sostenibilidad de la producción agrícola local⁶⁰. Cerca de un tercio del área cubierta por vegetación en la región presenta niveles de degradación que van de moderados a severos⁶¹. La expansión de la frontera agrícola y el excesivo uso del suelo son las principales causas de estos altos niveles de degradación⁶². Adicionalmente, según las cifras de la FAO, y como consecuencia del crecimiento poblacional y la expansión de la frontera agrícola, la tierra disponible para uso agrícola en Latinoamérica está disminuyendo rápidamente, de tal manera que de una disponibilidad de 2,53 hectáreas por habitante en 1965 pasamos a 1,51 hectáreas por habitante en 1998, situación que representa la tasa mas elevada de disminución después del África. Aunque las estadísticas y predicciones acerca de la disponibilidad de tierras varían según las fuentes, todas las evidencias señalan una disminución progresiva de la tierra disponible por habitante para producir más alimentos⁶³.

Unida a los problemas de la expansión de la frontera agrícola y la degradación de los suelos, está la deforestación. De acuerdo a las estadísticas, entre 1965 y 1994 más de 20 millones de hectáreas de bosques fueron destruidas en Latinoamérica, lo que equivale al 10 por ciento de los bosques deforestados en todo el mundo⁶⁴. En el mismo período, algunas regiones como Centroamérica experimentaron una pérdida de bosques de más del 15 por ciento. La deforestación, además de agravar los problemas de degradación del suelo, incide en la pérdida de biodiversidad, dificulta el manejo de cuencas, altera microclimas específicos y afecta negativamente los cuerpos de agua y ríos incidiendo aún más en la baja de la productividad agrícola.

Al analizar la productividad y problemática de la agricultura en Latinoamérica, es importante tomar en cuenta las diferencias intrarregionales. Esta diferenciación permite separar dos situaciones distintas en cuanto a las necesidades de desarrollo tecnológico. Una aproximación útil a esta diferenciación es dividir a la región en zonas templadas y tropicales⁶⁵. Las zonas templadas incluyen el norte de México, el sur del Brasil, Argentina, Uruguay y Chile. La región tropical se extiende desde el sur de México hasta Bolivia y el norte de Brasil, incluyendo a Centroamérica, el Caribe, los países andinos y la zona del Chaco. Hay por lo menos dos razones que hacen esta división útil para fines analíticos. Una razón es la diversidad de ecosistemas que van desde las pampas del sur de Brasil, Argentina y Uruguay, pasando por las sabanas tropicales de Venezuela y Colombia, la selva amazónica mayormente concentrada en Brasil pero común a los países andinos y a las Guyanas, los bosques tropicales de Centroamérica, las zonas áridas de la costa del Pacífico, y las zonas “altas” de la cordillera andina, que a su vez presentan ecosistemas diferentes como son los valles y el altiplano. La segunda razón es que, dada la estructura de investigación y desarrollo que prevaleció en las décadas recientes, el punto de partida para el desarrollo tecnológico y por ende las necesidades tecnológicas son diferentes en las regiones mencionadas.

La región templada presenta una serie de fortalezas para enfrentar la creciente demanda de alimentos. Además de sistemas de investigación agrícola relativamente desarrollados, la zona templada de Latinoamérica cuenta con sistemas de producción altamente integrados donde la agre-

60 Pinstруп-Andersen P. y Pandya –Lorch, 1994. Op cit. En Ardila (1999).

61 Garret (1997).

62 Garret (1997).

63 Ardila (1999).

64 FAO (2001).

65 Para esta discusión se sigue a Moscardi (2000).

gación de valor es común. Actualmente, las zonas templadas explotan sus ventajas comparativas tradicionales en la producción de alimentos básicos (trigo y maíz), frutas y hortalizas, semillas oleaginosas y ganadería⁶⁶. Incluso, como se indicó, un país ubicado en esta área (Argentina) es el segundo usuario de transgénicos del mundo. Un factor fundamental en el relativo desarrollo y uso de biotecnologías en el cono sur y la parte norte de la región, es la similitud climática con los países innovadores del norte (los EE.UU., por ejemplo), lo que facilita la transferencia y adopción de tecnologías. A pesar de estas ventajas relativas, el desarrollo de la biotecnología moderna es todavía muy bajo, pocas aplicaciones han llegado a una fase comercial y las existentes provienen en su mayoría de compañías transnacionales⁶⁷.

En el trópico la situación es diferente. Los patrones de producción agrícola dominantes hasta hace pocos años favorecieron sistemas de producción homogéneos para condiciones heterogéneas. La agricultura de entonces se basó en el uso de variedades modificadas –en su gran mayoría de alimentos básicos– por los sistemas de investigación nacionales e internacionales, altamente productivas e intensivas en el uso de insumos como fertilizantes. Adicionalmente, el esquema de sustitución de importaciones vigente hasta mediados de los 80 e incluso principios de los 90 en la mayoría de los países de la región, fomentó la producción agrícola de alimentos básicos (como el maíz y los cereales en general) vía subsidios e intervención directa de los Estados en la fijación de precios, mercadeo y comercialización. El proceso de apertura y liberalización de las dos últimas décadas puso al descubierto la fragilidad de estos sistemas, incidiendo en cambios estructurales en los sistemas de producción agrícola de la América tropical. Como consecuencia, el área dedicada a cereales ha disminuido notablemente en las regiones tropicales de Latinoamérica, y la agricultura basada en productos como las frutas tropicales, vegetales y ganadería de doble propósito ha ganado espacio.⁶⁸ No obstante, el atraso tecnológico es severo. Es decir, la apertura económica ha forzado la especialización en la producción de aquellos rubros en los que se posee ventajas comparativas, a pesar de que la competitividad de los mismos ha estado rezagada.

La producción de alimentos puede aumentar fundamentalmente por tres vías: i) el aumento de los rendimientos, es decir un mayor número de kilogramos o toneladas métricas en la misma extensión de área; ii) la expansión del área bajo cultivo, manteniendo los rendimientos constantes; o iii) la combinación de ambos. Actualmente, y dadas las presiones ambientales discutidas con anterioridad, existe un acuerdo generalizado de que los aumentos en producción de alimentos en la región deben venir de incrementos en los rendimientos, y no por expansiones de las áreas bajo cultivo⁶⁹. No obstante, un examen del perfil tecnológico de la agricultura en Latinoamérica revela que el desarrollo de la agricultura de productos tropicales, donde una parte importante de la región posee ventajas comparativas y oportunidades reales de competir, está sustentada principalmente por importantes aumentos del área bajo cultivo, pero el avance tecnológico ha sido escaso e incluso ha habido retrocesos. En el otro extremo, la producción de cereales y alimentos básicos (como el trigo, el maíz y la papa) se ha caracterizado por un estancamiento de la superficie cultivada, acompañado de incrementos significativos en los rendimientos⁷⁰.

66 Ardila (1999), Moscardi (2000).

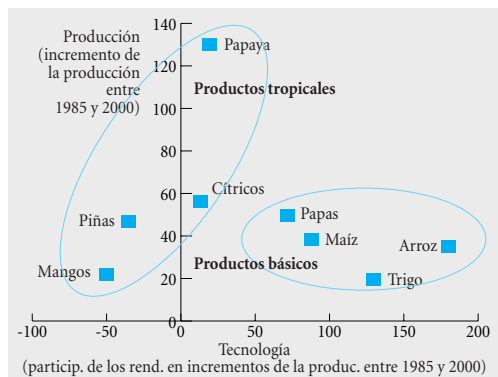
67 Trigo (2000).

68 Moscardi (2000).

69 Pinstруп-Andersen (1997), Garret (1997), Ardila (1999).

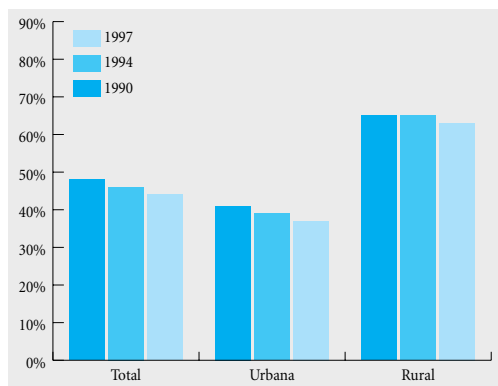
70 Ardila (1999).

Gráfico 18
Producción de cultivos tropicales y
alimentos básicos en relación al nivel de
tecnología usada
 (porcentajes, período 1985-2000)



Fuente: cálculos propios en base a Faostat, 2001.

Gráfico 19
Evolución de la pobreza total, urbana y rural
durante la década de los 90



Fuente: CEPAL 2000.

embargo, países como Venezuela, Costa Rica, Colombia y Cuba, donde ha habido intentos de desarrollo de biotecnologías agrícolas desde hace varios años, también cuentan con sistemas de investigación que en algún momento mostraron algún grado de desarrollo. Varios estudios señalan a Cuba como el país con el sistema de Investigación y Desarrollo (ID) más balanceado y probablemente el más desarrollado de toda la región. Ahora bien, las diferencias intrarregionales sirven para ilustrar las diferencias en cuanto a las necesidades tecnológicas, pero la problemática de fondo es común a la región como un todo. Dicha problemática tiene que ver con factores estructurales –baja inversión en ID y falta de vinculación entre las instituciones de investigación básica e

Esta situación se muestra en el *Gráfico 18* donde se ha estimado la contribución de las mejoras tecnológicas (mayores rendimientos) a los incrementos de producción de cultivos seleccionados en América Latina, y se los compara con el incremento productivo (en volumen) durante los últimos quince años (1985-2000). Como se puede observar, en los cultivos netamente tropicales como las frutas cítricas, la papaya, el mango y la piña, la mejora tecnológica contribuye de manera insignificante a los aumentos en producción. En otras palabras, dichos aumentos han estado basados en la expansión del área cultivada. Por ejemplo, en el caso de la papaya, el notable aumento de la producción de casi 130 por ciento ha sido explicado por expansiones significativas del área bajo cultivo, y no por mejoras en la productividad del mismo. En el otro extremo están alimentos básicos como la papa, y cereales como el arroz, el trigo y el maíz. En estos cultivos se ha observado un estancamiento (o reducción) del área cultivada, y virtualmente todos los incrementos de la producción se deben a aumentos de los rendimientos.

Antes de continuar, se debe advertir que la división geográfica es solo referencial y útil para describir el atraso de una región con respecto a otra en términos relativos⁷¹. Trigo (2000) señala que el desarrollo de capacidades biotecnológicas está relacionado con el tamaño de la economía, siendo México, Brasil y Argentina los países con mayor evolución. Sin

71 Ver por ejemplo Trigo (2000) y Jaffé e Infante (1996).

investigación aplicada, por ejemplo—, que se analizarán con más detalle cuando se discutan los retos de América Latina para aprovechar el uso de las biotecnologías.

Otro elemento que enfatiza en la necesidad de un impulso tecnológico en la agricultura de la región es la alta incidencia de pobreza en el medio rural y el bajo éxito que se ha tenido en su reducción. Según datos de la CEPAL, durante la década de los 90, más del 60% de los habitantes de las zonas rurales de la región son pobres. Si bien es cierto que el número total de pobres ha disminuido durante los últimos diez años, ello se debe básicamente a progresos en el área urbana y no en el área rural (*Gráfico 19*).

El uso de tecnología pudiera contribuir a una estrategia de la reducción de la pobreza por medio del mejoramiento de la productividad agrícola, de manera que la pequeña agricultura se convierta en una actividad rentable. La mejora de la productividad agrícola de pequeños productores pudiera aprovechar encadenamientos productivos para fortalecer la agroindustrialización del campo, generando empleos en áreas diferentes a la agricultura en sí misma. El uso de biotecnologías en la agregación de valor y procesos post-cosecha pudiera contribuir a este fin. En el caso tropical, por ejemplo, muchos de los productos que empiezan a ganar espacio, a pesar de su atraso tecnológico, además de ser más dinámicos y tener una elasticidad-ingreso de la demanda mayores⁷², son más intensivos en mano de obra y tienen la potencialidad de estimular diferentes actividades post-cosecha, lo que los convertiría en potenciales generadores de empleo⁷³.

El fortalecimiento de dichos sistemas podría contribuir a lograr exportaciones de mayor valor agregado, contribuyendo a generar las divisas necesarias para importar los alimentos que no se pueden producir en el país o región. De esta manera, se estaría contribuyendo al objetivo de lograr seguridad alimentaria, que consiste en la disponibilidad de alimentos de buena calidad, para todos, todo el tiempo. Una mejora tecnológica sensible en la agricultura trasciende la mejora de las condiciones de vida del sector rural. Si las mejoras tecnológicas se producen en la producción de alimentos básicos, la mayor oferta incidirá en una reducción de precios, permitiendo un mayor acceso por parte de los pobres urbanos. Hay, además, la posibilidad de incluir en los alimentos compuestos nutricionales (vitaminas) o farmacéuticos (vacunas) que ayudarían a prevenir problemas de salud pública.

Es necesario resaltar que la biotecnología no es sino una de las tecnologías disponibles para la mejora de la agricultura y el sector alimentario en general. Hay una variedad de enfoques de producción (manejo integrado de plagas, agricultura orgánica, agroecológicos) que pueden tener efectos significantes en el mejoramiento y sostenibilidad de la producción agrícola. Existe además una serie de debilidades institucionales que deben ser corregidas para fortalecer el desarrollo de las regiones rurales y asegurar una producción agrícola sostenible. No obstante, la biotecnología se presenta como una de las herramientas más poderosas para liderar un cambio tecnológico, y seguramente la solución a muchos de los problemas será la combinación de enfoques, teniendo en cuenta la especificidad de cada región.

2. Las oportunidades

Como se ha mencionado, la biotecnología tiene el potencial de ayudar a resolver algunos de los problemas de la agricultura regional. Por ejemplo, con el uso adecuado de biotecnologías se podría:⁷⁴ 1) incrementar la productividad agrícola, 2) diversificar los sistemas de producción, 3)

72 Ardila (1999).

73 Moscardi (2000).

74 Una discusión completa de las posibilidades y oportunidades que ofrece el uso de biotecnologías modernas puede conseguirse en Juma (2000).

Recuadro 3

Biodiversidad y biotecnología: la bioprospección en Latinoamérica

Por diversidad biológica, o *biodiversidad*, se conoce a la variedad de todos los organismos vivos de cualquier fuente, incluidos entre otros los ecosistemas terrestres, acuáticos o inclusive los modificados por la acción humana⁷⁵. Por otra parte, la *biotecnología* es toda aplicación tecnológica que utilice compuestos biológicos u organismos vivos, o sus derivados, para la creación o modificación de productos específicos. Un insumo importante del desarrollo de la biotecnología son los recursos silvestres, ya que muchas veces se encuentran características útiles para la producción de fármacos y alimentos. El proceso de explorar la diversidad biológica, colectarla, seleccionarla y determinar su valor comercial es conocido como *bioprospección*. La bioprospección puede ser un proceso costoso y de mucho tiempo, sin embargo los beneficios en el largo plazo generalmente remuneran el esfuerzo.

La bioprospección aparece como un instrumento económico para conservar la biodiversidad, ya que genera los incentivos para el uso sostenible de la misma. Es decir, vale la pena conservar el ambiente no solo por consideraciones éticas o sociales, sino porque además este genera beneficios económicos. Además de la bioprospección, existen otros instrumentos económicos que generan incentivos para conservar el ambiente, como son el ecoturismo, los servicios ambientales, la agricultura sostenible y la extracción sostenible e incluso el precio que pagaríamos los consumidores sólo por el hecho de saber que la biodiversidad existe⁷⁶.

Latinoamérica es una de las regiones más diversas del mundo. Sólo en la región andina se concentra el 25% de la biodiversidad del planeta. Esta riqueza ha dado lugar a señalar la diversidad biológica como una ventaja comparativa que podría ser la base del desarrollo de industrias modernas como la biotecnología⁷⁷. Hasta no hace mucho, la biodiversidad era considerada patrimonio natural de la humanidad y sus beneficios eran de uso común. A partir de 1993, con el establecimiento de la Comisión de Diversidad Biológica (CDB), se ha logrado darle carácter soberano a la biodiversidad y los países pueden regular el acceso a la misma, así como la forma en que sus beneficios deben ser compartidos⁷⁸.

El tema no es simple e impone nuevos retos a la región. Ya se empiezan a constatar los primeros avances. De hecho, la Comunidad Andina es pionera en el desarrollo con una legislación aprobada y vigente acerca de la conservación de la biodiversidad (Decisión 391 de la Comunidad Andina, publicada en 1996⁷⁹). Sin embargo, la Decisión es restrictiva ya que enfatiza la regulación estatal al tiempo que no fomenta ni incentiva la participación del sector privado y la colaboración de las instituciones⁸⁰. No obstante, es un avance sobre la CDB, la cual fomenta los acuerdos bilaterales, dejando de lado aspectos críticos como la colaboración Sur-Sur.

Los beneficios de la biodiversidad van desde los usos económicos y culturales hasta los intelectuales. Estimaciones indican que 35% de los alimentos consumidos en la actualidad provienen de la llegada de los europeos a América, lo que demuestra el centenario uso de la bio-

75 Convenio sobre la Biodiversidad (1992).

76 Para una revisión de estos instrumentos ver Vogel (1997).

77 Ver por ejemplo Villalobos M. (1995).

78 Consorcio GTX/FUNDECO/IE (2001).

79 Disponible en <http://www.comunidadandina.org>

80 Muller (2000).

diversidad. En el presente esa búsqueda es sistemática y respaldada por una enorme infraestructura de Investigación y Desarrollo (ID) y también de comercialización y mercadeo. Sus aplicaciones trascienden la producción de alimentos y la bioprospección se realiza para la búsqueda de nuevos medicamentos, fibras y otros productos de valor comercial.

Una pregunta importante es cuán rentable será la bioprospección para la región. Algunos estimados económicos no son alentadores, e incluso colocan a la bioprospección como el menos rentable de los instrumentos económicos que pueden ser utilizados en la conservación del ambiente, lo que enfatiza la necesidad de contar con una estrategia donde se consideren métodos alternativos para incentivar la conservación del medio ambiente⁸¹.

La oferta de la biodiversidad es compleja. Las empresas necesitan generalmente puestos secundarios que se encuentran en más de una especie. Los ecosistemas que contienen estas especies se encuentran por lo general en varios países. La teoría económica indica que en estas condiciones los países competirían en el mercado de la biodiversidad bajando el precio y en consecuencia disminuyendo los beneficios. El precio, que igualaría el costo marginal de “producir” biodiversidad, no sería más que un pago nominal⁸², muy lejano a lo equivalente a una remuneración justa, dadas las rentas que la empresa puede generar.

Vogel (2000) ha propuesto la formación de “carteles”, es decir que los países dueños de un ecosistema en particular puedan acordar las condiciones en que entrarán en el mercado, fijar el precio y repartir los beneficios de manera equitativa. Si los bloques de integración regional no han tenido razones de peso para lograr cohesiones sólidas y duraderas, quizás el retraso tecnológico brinde nuevas razones para fortalecer las capacidades de negociación.

Aunque es generalmente aceptado que la competencia es beneficiosa, los ecosistemas son “caros” de mantener. Al mismo tiempo, los “productos” (especies animales, vegetales o microorganismos) son relativamente fáciles de obtener. Así como los derechos de propiedad le confieren poder exclusivo a un individuo para que recupere los altos costos de innovación (*Recuadro 4*), evitando que otros copien su producto, los poseedores de biodiversidad deben asegurar mecanismos que garanticen la remuneración del uso de su biodiversidad, generando suficientes “recursos” para cubrir el costo de conservarlos.

Pareciera que una vez más la región tiene el reto de decidir entre convertirse en una exportadora de materias primas sin valor agregado explotando la dotación de recursos naturales (exportando biodiversidad), o dar un salto tecnológico y crear industrias de valor agregado que dejen atrás las vulnerables economías concentradas en petróleo, café, bananos, oro y plata. La tarea de diseñar políticas efectivas para aprovechar la biodiversidad y establecer mecanismos que incentiven la conservación del medio ambiente asegurando la justa repartición de los beneficios entre los grupos involucrados, es gigantesca. En la región ya hay ejemplos concretos de iniciativas para diseñar una estrategia de explotación y uso de la biodiversidad como es el caso de la “Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países Andinos”, que se espera contribuya a la generación de alternativas viables de desarrollo regional sostenible a partir de los recursos naturales de la subregión y a la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación.

81 Vogel (2000).

82 Vogel (2000).

reducir los impactos ambientales de la producción agrícola, 4) mejorar el valor nutricional de los alimentos, y 5) promover la competitividad del sector en los mercados tanto domésticos como internacionales. En otras palabras, la biotecnología ofrece la oportunidad de desarrollar una agricultura sostenible en el tiempo, y que satisfaga el objetivo de proveer alimentos para toda la población.

La construcción de mapas genéticos es uno de los usos de la biotecnología que podría ayudar a mejorar la productividad agrícola y, además, contribuir a la diversificación de la base productiva, concentrando los esfuerzos en productos con oportunidades de competir en el tiempo, dada una dotación de recursos determinada. Mediante el conocimiento del mapa genético de especies vegetales es factible identificar los genes responsables de variables productivas importantes, y de esta manera acelerar los procesos de selección genética, que tradicionalmente toman años y grandes inversiones de capital. Por ejemplo, una planta de cacao toma unos tres años para producir y alrededor de siete años para estar en plena productividad. La selección de características deseables usando marcadores genéticos, acortaría este tiempo notablemente, generando mejores variedades. Además, en la creación de transgénicos varios autores han destacado la diversidad biológica de la región y la posibilidad de usar características deseables de especies silvestres para mejorar la productividad de cultivos actuales (*Recuadro 3*).

Un ejemplo de la aplicación de agrotecnologías para la reducción del impacto agrícola en el ambiente lo constituye la capacidad de modificar los cultivos para volverlos más resistentes al estrés abiótico (lluvias, sequías, salinidad, etc.). Como se discutió anteriormente, la degradación de los suelos es un problema serio de la región y contar con variedades más resistentes podría ayudar a detener la tendencia a la disminución de las áreas aptas para la agricultura. Una de las mejoras en biotecnología más promisorias es la de las plantas que se pueden fertilizar a sí mismas mediante la capacidad de fijar nitrógeno del aire. La reducción de fertilizantes nitrogenados tendría consecuencias ambientales positivas no solo mediante la disminución de la contaminación de cuerpos de agua, sino también por la menor utilización de energía fósil para la agricultura. El uso de plantas resistentes a insectos y enfermedades también es de gran importancia ya que en las regiones tropicales abundan las enfermedades virales, bacterianas y fungosas. Otro aspecto importante es el mejoramiento nutricional de los alimentos. Por ejemplo, ya existen variedades de arroz modificadas para aumentar su contenido de vitamina A. El uso de biotecnologías en el mejoramiento nutricional permitiría manejar problemas de salud pública sin modificar los patrones de consumo de la población.

Por último, la biotecnología moderna podría ayudar a aumentar la competitividad de la agricultura de los países en desarrollo. El mejoramiento y diversificación de la base productiva, no solo incidiría en una mayor disponibilidad de alimentos, sino que además agregaría nuevos productos al mercado mundial, permitiendo el crecimiento de una agricultura comercial, de valor agregado, sostenible y rentable.

El uso de agrobiotecnologías ofrece innumerables posibilidades. Cuando hay innovaciones que generan cambios importantes en la tecnología de producción, los que primero las adoptan son los que más ganan. Ser competitivos en el mundo moderno implica poder hacer uso de las tecnologías disponibles y por venir, para adaptarse a los cambios impuestos por el mercado. Con la creciente globalización y apertura de las economías estos cambios del mercado son más importantes y difíciles de evitar. Quizás de mayor importancia en el futuro sea pensar que poder satisfacer las necesidades más básicas de la población pasará por ser competitivos en las Ciencias de la

Vida. A pesar de que en la región el interés por el desarrollo de biotecnologías ha estado presente desde hace varias décadas, dicha actividad no ha evolucionado como era de esperarse, en particular en lo que se refiere a la explotación comercial de biotecnologías. Más allá de técnicas relativamente simples, la mayoría de las actividades a nivel comercial están vinculadas a la importación y uso de tecnologías desarrolladas por compañías multinacionales⁸³. Revertir esta tendencia y poder usar la biotecnología como una herramienta eficaz para lograr los objetivos de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza mediante una agricultura sostenible y competitiva, es un gran reto para la región.

3. Los retos de la biotecnología para América Latina

La definición de políticas claras para desarrollar agrobiotecnologías en la región es clave. Dichas políticas deben estar orientadas, por un lado, a minimizar los riesgos que la biotecnología presenta, y, por otro, a crear o fortalecer el marco institucional para el desarrollo de las capacidades de adopción e innovación requeridas. Algunos de los riesgos que han llamado la atención en torno al desarrollo de la biotecnología son la acentuación de la brecha de prosperidad entre el mundo desarrollado y la región, el aumento de la disparidad en el ingreso dentro de los mismos países, y la pérdida de biodiversidad. De otra parte, hay por lo menos tres aspectos institucionales que deben ser abordados para poder desarrollar una industria de biotecnologías que realmente contribuya al desarrollo de la región, estos se refieren a la inversión en Investigación y Desarrollo (ID), la definición de políticas claras acerca de adónde se quiere llegar y la vinculación de las instituciones de investigación con el sector privado y productivo. En el resto de esta sección se discuten estos temas, comentando primero los riesgos para después analizar los aspectos institucionales mencionados.

El primer riesgo se refiere a la profundización de la brecha entre países pobres y países ricos. La biotecnología puede hacer posible la producción de bienes tropicales en laboratorios a precios más competitivos que los producidos en los sistemas tradicionales⁸⁴. Esto atentaría contra muchas de las economías agrarias de la región y del mundo en desarrollo en general. Esfuerzos concertados en el ámbito internacional, así como la determinación de productos que pueden ser producidos competitivamente, y la elaboración de planes de desarrollo a largo plazo, son necesarios. Otro punto importante es el del acceso a recursos genéticos y conservación de la biodiversidad. El Convenio de Diversidad Biológica ha establecido que los países son soberanos en el uso de la biodiversidad biológica contenida en sus fronteras. En este sentido se deben diseñar los mecanismos para obtener los beneficios que se deriven del uso no solo de las especies en la región, sino además del conocimiento tradicional e indígena.

El segundo riesgo que debe ser minimizado es el de la acentuación de la brecha de ingresos dentro de los mismos países. Esta es una consideración que debe ser central en la formulación de políticas públicas y estrategias para el desarrollo biotecnológico. Primero se debe decidir cuál es la estrategia de desarrollo rural y a qué grupo se quiere favorecer. Si la incorporación de agrobiotecnologías en el componente tecnológico del desarrollo rural tiene como objetivo reducir la pobreza, es importante tomar en cuenta la estructura de la economía, ya que el cambio tecnológico tiene efectos directos e indirectos. Los efectos directos consisten en el ingreso adicional generado por el uso de la tecnolo-

83 Trigo (2000).

84 Leisinger (1999).

gía, así como el mayor retorno de los activos agrícolas; los efectos indirectos están relacionados con el menor precio de los alimentos debido a una mayor oferta y aumento del empleo a nivel rural. Los efectos indirectos se pueden maximizar dirigiendo el cambio tecnológico a aumentar los niveles de producción tanto como sea posible en la agricultura comercial. Estos efectos irían más allá del sector rural pues las poblaciones urbanas también disfrutarían de menores precios de los alimentos y en consecuencia de mayores ingresos reales. Los efectos directos, en cambio, requerirían concentrar los esfuerzos en mejorar la competitividad de los productores pequeños, posiblemente dedicados a sistemas de producción más dinámicos que aquellos de los alimentos básicos. Es muy probable que dada la inmensa desigualdad del ingreso en los sectores rurales latinoamericanos, los efectos indirectos vayan a sobrepasar los directos⁸⁵, no obstante, ambos son importantes.

El tercer riesgo que es debatido intensamente es el de la pérdida de biodiversidad. Este es un punto de mucha importancia para la región. Mientras los efectos nocivos de plantas genéticamente modificadas sobre la biodiversidad están en discusión, es importante reconocer que mucha de la pérdida actual de biodiversidad se debe a la deforestación para expandir fronteras agrícolas. La estrategia para conservar la biodiversidad debe incluir la evaluación cuidadosa de los riesgos que la introducción de nuevos organismos tiene, pero debe estar centrada en la conservación de los bosques y áreas silvestres así como de los recursos acuáticos.

Más allá de los riesgos discutidos, varios estudios⁸⁶ señalan que un factor del bajo desarrollo tecnológico del sector alimentario de la región ha sido la fragmentación de los sistemas de investigación de la región. Los sistemas de investigación agrícola de Latinoamérica se han desarrollado independientemente de las universidades e instituciones de investigación básica. Quizás esta tendencia no tuvo consecuencias negativas en la ID tradicional, pero para explotar los avances en biología molecular es necesario combinar diferentes disciplinas en un programa de investigación coordinado⁸⁷. De manera similar, las instituciones de investigación generalmente no trabajan en coordinación con el sector privado, lo que ha retrasado aun más la comercialización de los pocos avances obtenidos en la región. Se hace imperativo entonces promover la coordinación entre las instituciones de investigaciones básicas con las instituciones de investigaciones aplicadas, y de estas con el sector privado. Más que la coordinación, se deben establecer los mecanismos para que el sector privado pueda integrarse con las instituciones de investigación y ser el vehículo de transmisión de las nuevas tecnologías, papel que generalmente ha estado en manos de los agentes de extensión públicos. Esto seguramente incidiría en una mejor priorización de la investigación ya que habría una mayor conexión con el mercado. Es necesario tener claro que el invento o descubrimiento de una nueva aplicación no es sino una faceta del progreso tecnológico. El éxito real se logra cuando dicha aplicación llega al campo de la producción, y sus beneficios se traducen en aumentos del bienestar. El sector privado debería también ser un inversionista de recursos para la ciencia básica, contribuyendo al desarrollo de capacidades científicas. Por supuesto que esto podría llevar a un conflicto de intereses, ya que dadas las tendencias actuales de inversión en IyD, posiblemente la inversión del sector privado sea en rubros tradicionales, que poco contribuirán al alivio de los problemas de los menos favorecidos.

Este conflicto de intereses forma parte de la problemática institucional que debe ser abordada en la región. Las prioridades de investigación e inversión en Latinoamérica siguen la misma tendencia que

85 De Janvry, et al.. (1999).

86 Trigo (2000), Izquierdo y de la Riva (2000), Jaffé e Infante (1996).

87 Trigo (2000).

la de los países desarrollados. De manera sintética, se puede afirmar que en el mundo desarrollado el componente privado de ID es cada vez mayor, e incluso supera al componente público⁸⁸. De esta manera, las inversiones se dirigirán a donde sea posible obtener los mayores retornos al capital. Un capital, por cierto, invertido en actividades de alto riesgo. De esta manera es posible que algunos de los progresos del mundo desarrollado se “cuelen” en Latinoamérica, como es el caso de la producción de semillas oleaginosas en Argentina. Estas tecnologías no beneficiarán al resto de la región y posiblemente la pequeña agricultura sea dejada de lado, como ocurrió con anterioridad, en los tiempos de la revolución verde. Esta tendencia no debería sorprender ya que el grueso de los recursos en ID provienen del mundo desarrollado. La tarea entonces es diseñar los mecanismos e incentivos económicos para modificar las tendencias de la inversión. Es muy probable que el mejoramiento de cultivos como la yuca (*cassava*) pueda incidir en la mejora nutricional de poblaciones específicas con problemas de pobreza severos; sin embargo, por razones comerciales el sector privado no acometerá dicha investigación. Una alternativa propuesta por varias instituciones⁸⁹ e incluso, a un nivel más general, por economistas de la talla de Jeffrey Sachs⁹⁰, es la estrecha colaboración de los organismos internacionales de desarrollo con los países de manera que se puedan crear mecanismos de transferencia efectivos.

Hay un problema tan o más importante que los antes mencionados y es aquel del extremadamente bajo nivel de inversión e investigación que ocurre dentro de Latinoamérica, tanto a nivel privado, como a nivel público. En noviembre del 2000, dos grandes compañías privadas, Novartis Agribusiness y Zeneca Agrochemicals, se fusionaron dando lugar a Syngenta. En ese mismo año la compañía invirtió \$745 millones de dólares en ID⁹¹. En contraste, el año anterior el monto total invertido por Latinoamérica en ID agrícola fue de apenas US\$ 640 millones⁹². La misma empresa cuenta con 5.000 empleados dedicados al desarrollo de nuevos productos, cifra que probablemente supere con creces a la cantidad de científicos envueltos en ID en agrobiotecnologías en toda la región. Es claro que sin una infraestructura básica de investigación en estas condiciones, es virtualmente imposible impulsar el desarrollo de industrias de alta tecnología.

Uno de los puntos más polémicos rodeando al desarrollo de la industria de agrobiotecnologías ha sido el de la apropiación privada de un conocimiento que antes se consideraba público. Hay indicios de que el desarrollo masivo de productos usando agrobiotecnologías está ligado a los complejos y efectivos sistemas de protección a la propiedad intelectual de los países desarrollados. Estos sistemas aseguran que los creadores de la innovación verán retribuido el tiempo y el dinero invertido ya que tienen control sobre su comercialización. Al mismo tiempo, esto genera incentivos para seguir investigando y desarrollando nuevos productos. Sin embargo, existe el temor de que los derechos de propiedad intelectual (DPI) sean excesivamente restrictivos, y en consecuencia limiten la difusión de las tecnologías y posterior innovación (*Recuadro 4*). La situación de los derechos de propiedad intelectual en la región es diversa y en constante evolución y estudios de mediados de la década pasada muestran que el impacto de esta legislación ha sido bajo, aun para los países que han tenido la legislación por un tiempo considerable⁹³.

88 Para una discusión completa de las tendencias mundiales de la inversión pública y privada en biotecnología ver James (1997).

89 James (1997).

90 Sachs (2001).

91 Trigo (2000).

92 Trigo (2000).

93 Trigo (2000).

Recuadro 4

La protección de los Derechos de Propiedad Intelectual

Los Derechos de Propiedad Intelectual (DPI) protegen los “productos” que se originan del esfuerzo intelectual e ingenio humano. En el campo tecnológico, la propiedad intelectual puede ser vista como un reconocimiento del Estado a la contribución que el innovador hace al desarrollo de nuevos o mejores productos y tecnologías. Para proteger la propiedad intelectual se usan varios instrumentos que son generalmente agrupados en dos categorías. Una primera categoría tiene que ver con los derechos de autor y mecanismos relacionados. El objetivo de los derechos de autor es estimular y remunerar el trabajo creativo. Los derechos de autor protegen obras tan diversas como libros, composiciones musicales, pinturas y esculturas, producciones fílmicas y programas de computación (*software*)⁹⁴.

La segunda categoría se refiere a la protección de la propiedad industrial. En esta categoría encontramos las marcas registradas y otras características distintivas. Estas tienen como objetivo proteger la identificación única de un determinado producto y de esta manera contribuir a la competencia justa (evitando la imitación) y proteger a los consumidores, quienes pueden tomar decisiones informadas a bajo costo. También en la categoría de propiedad industrial se encuentran las patentes, los diseños industriales y los secretos comerciales cuyo objetivo es proveer protección para los resultados que se generen de la inversión en el desarrollo de nuevas tecnologías y procesos, estimulando de esta manera la continuidad de la inversión en investigación y desarrollo⁹⁵. Las patentes son un instrumento crítico de la protección de los DPI.

Dentro de los productos que protegen las patentes se encuentran las invenciones farmacéuticas, productos biotecnológicos y nuevas variedades vegetales. Por sus implicaciones sociales y económicas, sobre todo en el mundo en desarrollo que sufre serios problemas de salud y malnutrición, las patentes y el poder de mercado que estas confieren a sus dueños han estado en el centro del debate acerca de la protección de esos derechos⁹⁶.

El razonamiento que sustenta la existencia de los DPI está íntimamente ligado al concepto de “bienes públicos”, donde el uso del bien por una persona no excluye que otras lo disfruten (no existe rivalidad en el consumo) y donde tampoco hay exclusividad (en otras palabras, por más que el bien se use, no se agota). Los bienes públicos favorecen a toda la población y, dada la falta de incentivos para su producción, son generalmente provistos por los Estados o agencias de desarrollo internacional. La falta de incentivos se debe a que los bienes públicos son costosos de crear pero, como es difícil controlar su aprovechamiento, todos pueden obtener los beneficios. De esta manera, el innovador tiene pocas oportunidades de recuperar su inversión. Los bienes basados en información o conocimiento generalmente presentan estas características, es decir costos de invención considerablemente altos y costos marginales, o de reproducción, extremadamente bajos (como el *software*, por ejemplo). Una vez que el bien es liberado al mercado, el innovador prácticamente pierde el control sobre quién puede o no consumir el bien ya que otros pueden fácilmente copiarlo sin haber hecho el trabajo de investigación y desarrollo. Dado que los mecanismos tradicionales de restringir el uso de dichos bienes son ina-

94 OMC, 2001.

95 OMC, 2001.

96 Maskus, 2000.

decuados (no es posible poner cercas o candados), la única manera de permitir que el innovador recupere sus costos es confiriéndole cierto poder de monopolio, mediante la protección de su creación intelectual.

Los DPI se han convertido en una política clave para las relaciones comerciales globales. Muestra de esto ha sido su inclusión en los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por medio de un acuerdo suscrito por 141 países a mediados de 1994 y conocido como Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), o TRIPS, por su nombre en inglés⁹⁷. La firma del ADPIC ha generado un intenso debate acerca de la conveniencia de asignar DPI. Por un lado, la teoría económica indica que los DPI promueven la industria doméstica, incrementan la inversión extranjera y mejoran el acceso a nuevas tecnologías. No obstante, hay quienes argumentan que los DPI son herramientas de los grandes emporios industriales del mundo desarrollado, desvían la investigación y el desarrollo de nuevas tecnologías de las necesidades de los más pobres, permiten el establecimiento de monopolios locales, reducen la competencia local e incrementan los precios de los productos bajo protección⁹⁸.

La evidencia empírica e histórica demuestra que las dos caras del debate tienen algo de verdad⁹⁹. Los países desarrollados que cuentan con sistemas de protección de DPI se mantienen a la vanguardia de la innovación tecnológica y creación de bienestar. Los países en desarrollo, típicamente con sistemas de protección de DPI muy débiles, generan muy pocas patentes (invenciones). La coincidencia de una fuerte protección de los DPI y volumen de invenciones pareciera ser suficiente para considerar la protección de estos derechos como un fuerte componente del crecimiento económico. Sin embargo, también se argumenta que los países que han logrado desarrollarse de manera rápida y efectiva, como Corea y otros estados asiáticos¹⁰⁰, e incluso los hoy por hoy países industrializados¹⁰¹, lo hicieron gracias a la rápida adopción y difusión de tecnologías con sistemas de protección de DPI poco restrictivos en momentos críticos de su desarrollo. Esta dualidad revela una característica muy importante de los sistemas de protección de DPI: los mismos son dinámicos tanto en su forma como en sus efectos. La evidencia sugiere que la solidez de los sistemas de protección de los DPI aumenta a medida que la innovación tecnológica juega un papel más importante en el crecimiento económico de un país. Es decir, los países de mayor desarrollo económico y niveles de ingresos más altos, van adoptando y modificando sus sistemas de protección de manera tal que sus innovadores se vean protegidos y sigan liberando invenciones y procesos al mercado. Por otra parte, los países menos desarrollados, buscando el desarrollo de sus sectores industriales, pueden optar por políticas de difusión tecnológica e imitación con pocas restricciones. Los expertos sugieren que la causalidad entre la protección de DPI y crecimiento económico se desplaza en ambos sentidos¹⁰² y la balanza se inclina a señalar que sistemas sólidos de protección a los DPI estimulan la inversión extranjera, afianzan los procesos de innovación, y si están diseñados – y

97 OMC, 2001.

98 The Economist, 2001.

99 Maskus, 2000.

100 Maskus, 2000.

101 The Economist, 2001.

102 Maskus, 2000

son aplicados – de manera apropiada pueden ser una vía efectiva de adquirir tecnologías foráneas, lo que es indispensable para las economías en desarrollo.

Esta naturaleza evolutiva de la protección de la propiedad intelectual es uno de los factores que ha colocado la firma del ADPIC, y a los DPI en general, en el centro del debate internacional ya que su suscripción acelera el proceso de adopción de sistemas de protección de DPI en los países signatarios del acuerdo, independientemente de su nivel de desarrollo económico. El ADPIC establece una serie de estándares mínimos de protección que incluye la extensión de ésta a productos que tradicionalmente no estaban protegidos, sobre todo en los países menos desarrollados. Una característica del ADPIC es que las patentes son válidas sin importar el origen de los productos (domésticos o importados) y la protección y aplicación de las leyes de propiedad intelectual deben realizarse por igual, independientemente de si el dueño de la patente es nacional o extranjero. Para obtener una patente –que protege al invento por 20 años– se debe demostrar que el producto es nuevo, resultado de la invención humana y debe tener aplicabilidad industrial¹⁰³.

América Latina ha adoptado regímenes para la protección de DPI acordes con las exigencias del ADPIC. Por ejemplo, los países andinos cuentan con el Régimen Andino sobre Propiedad Industrial (Decisión N°486 de la Comunidad Andina, vigente desde diciembre del 2000)¹⁰⁴, que es precisamente el resultado de un proceso de negociación que tuvo como objetivo modernizar la legislación sobre propiedad industrial con los estándares impuestos por el ADPIC. A pesar de contar con legislaciones modernas, la efectividad de la protección de la propiedad industrial en Latinoamérica, a juzgar por las pocas mediciones disponibles, es bastante baja. Según el Reporte de Competitividad Global del año 2000, en una muestra de 59 países donde líderes del mundo de negocios son interrogados acerca de la calidad de protección de los DPI, estos ubican a países como Colombia y Perú en las posiciones 50 y 51 respectivamente, y, en el caso extremo, Venezuela ocupa el lugar 58¹⁰⁵. Otras estadísticas, como el índice de piratería publicado por la *Business Software Alliance*¹⁰⁶, indican que más de la mitad de las copias de *software* vendidas en estos países son ilegales, y en casos como el de Bolivia la cifra supera el 80%.

Estas cifras evidencian la deficiente capacidad institucional de la región para aplicar las leyes de una manera adecuada. Los países con sistemas avanzados de asignación de DPI cuentan con capacidades de dimensiones considerables. Por ejemplo, la Oficina de Marcas y Patentes de los EE.UU. posee un presupuesto de mil millones de dólares y un plantel humano altamente calificado que sobrepasa los 3.000 científicos, ingenieros y expertos legales dedicados a examinar las disputas que puedan darse en materia de apropiación del conocimiento. Esta oficina está complementada con más de 600 jueces que se dedican a la resolución de controversias sobre patentes. Además, EE.UU. cuenta con un complejo sistema de protección de la competencia en los mercados¹⁰⁷.

Con la velocidad del cambio tecnológico actual y la globalización de la economía, el te-

103 OMC, 2000.

104 Comunidad Andina, 2000.

105 Global Competitiveness Report, 2000.

106 Business Software Alliance.

107 The Economist, 2001.

ma de la protección de los DPI crece en complejidad. Por ejemplo, en los procesos de bioprospección¹⁰⁸ (Recuadro 3), el conocimiento tradicional de pueblos indígenas ha jugado un rol importante en la detección de propiedades nutritivas o medicinales de especies silvestres, que después se han convertido en lucrativos productos. Según algunas estimaciones, el uso de la opinión experta de médicos indígenas reduce los costos de bioprospección por lo menos a la mitad¹⁰⁹. ¿Cómo retribuir ese aporte?; ¿cuál es el valor del conocimiento tradicional?; ¿es adecuada la legislación actual de DPI para proteger el conocimiento tradicional?, en fin, son muchas las interrogantes que aparecen en torno al tema de la propiedad intelectual, y que van mucho más allá de las patentes y los derechos de autor. La respuesta a estas preguntas puede estar en iniciativas como la de la Comunidad Andina, que ha propiciado una serie de discusiones para lograr una Estrategia Regional de Biodiversidad¹¹⁰, donde uno de los temas ha sido precisamente el de la distribución de los beneficios provenientes de los recursos genéticos y los conocimientos y prácticas tradicionales. Probablemente, el futuro de la asignación de derechos de propiedad intelectual en la región dependerá de cuán apropiados resulten éstos para el crecimiento equitativo y sostenible de los países. De allí la necesidad de contar con instituciones robustas, capaces de atender las necesidades de todos los grupos sociales y de formular políticas que promuevan el desarrollo tecnológico.

108 La bioprospección es el proceso de explorar la diversidad biológica, colectarla, seleccionarla y determinar su valor de explotación comercial. Recuadro 3 para una explicación más detallada.

109 De la Cruz, 2001.

110 Ver la Estrategia Regional de Biodiversidad en <http://www.comunidadandina.org/desarrollo/estrategia.htm>

Por último, la bioseguridad es otro aspecto regulatorio que debe ser tomado en cuenta. El término bioseguridad describe las medidas necesarias para medir y controlar los riesgos asociados con productos genéticamente modificados. Los riesgos inherentes a la biotecnología deben ser manejados de manera tal que fortalezcan la confianza de los diferentes agentes económicos en las ventas de productos genéticamente modificados y se proteja efectivamente a los consumidores y productores. En la región, la bioseguridad es uno de los elementos clave para el desarrollo y explotación de la biotecnología y también para la transferencia de biotecnologías desarrolladas en el exterior. Algunos de los países de Latinoamérica estuvieron entre los primeros en establecer regulaciones en materia de bioseguridad. Sin embargo, aún existen serias debilidades tanto en materia de regulación como en las capacidades de llevar adelante las pruebas de seguridad necesarias.

Los retos son múltiples y gran parte de la capacidad de la región para modernizar su sector agrícola dependerá del mejoramiento y aumento del gasto en ID, la formación de recursos, la transformación de las instituciones de ID y de sus relaciones con el sector privado, y el replanteamiento de las políticas públicas sectoriales. A pesar del esfuerzo que esto representa, debe quedar claro que dados los avances en los niveles de bienestar de los países desarrollados, y a la luz de la pobreza y sus problemas asociados que todavía prevalecen en la región, ser competitivos en los mercados internacionales pasará por ser competitivos en las “Ciencias de la Vida”.

V. El desafío tecnológico para América Latina

Dada la posición de esta región en los mapas de competitividad mundial y el vertiginoso avance del desarrollo tecnológico, es claro que un paso fundamental para que América Latina mejore su competitividad en el ámbito mundial es que la región pueda aumentar su capacidad para innovar y adoptar eficientemente tecnologías en sus economías. Los casos de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y de las biotecnologías agrícolas muestran la situación de los avances que ha tenido la región en los últimos años, pero también evidencian que todavía hay un largo camino que recorrer. Mientras recorremos este camino, en el mundo desarrollado el ritmo de avance tecnológico se acelera de manera progresiva. Por ejemplo, el número de patentes en los Estados Unidos se ha casi triplicado en los últimos 20 años.¹¹¹ Para no quedar siempre atrás, América Latina tendrá que acelerar sus pasos para reforzar su capacidad tecnológica. Esto requiere de acciones en un gran número de áreas complementarias que en su conjunto mejorarán la capacidad para generar innovaciones y crearán un ambiente donde eficientemente se puedan adoptar y generar tecnologías. Del presente examen de la capacidad de innovación tecnológica regional, complementado con el análisis de la situación actual, se pueden priorizar cuatro áreas fundamentales:

1. Fortalecer el capital humano para la innovación y adopción

Tener un capital humano capacitado es fundamental para que un país pueda innovar y adoptar tecnologías. Se ha visto la importancia de la educación en la adopción de nuevas tecnologías y en tener la capacidad laboral suficiente para construir y mantener redes de comunicación. Ambas, tanto la educación general básica para la adopción eficiente de tecnologías como la educación dirigida a aumentar la capacidad técnica y de investigación para generar y adoptar tecnologías, deben ser fortalecidas. Adicionalmente, la inversión en capital humano y su difusión en amplios sectores de la población, especialmente entre los grupos menos favorecidos, es fundamental en términos de un desarrollo más equitativo.

2. Mejorar la inversión en investigación y desarrollo

América Latina invierte sólo un promedio de 0,6 % de su PIB en investigación y desarrollo (ID). Para mejorar la ID en la región, no es necesario simplemente incrementar el gasto público en esta área. Se pueden obtener importantes beneficios aumentando la efectividad de la inversión en ID mediante un mejoramiento de las relaciones entre instituciones de investigación, las universidades, y el sector privado. Por ejemplo, algunos países están transformando instituciones públicas de investigación en sociedades comerciales y aumentando los incentivos para que las empresas contraten laboratorios públicos para sus tareas de investigación. En América Latina, donde las demandas para recursos públicos son enormes, la solución a la necesidad de mejorar la ID regional tendrá que ser una combinación de incrementos en la eficiencia de estas inversiones públicas, mayor participación del sector privado y aumentos en la inversión pública.

3. Crear políticas públicas y marcos regulatorios que incentiven y lideren

Tanto el caso de tecnologías de información y comunicación (la necesidad de políticas pa-

111 US Department of Commerce, Patent and Trademark Office (2000).

ra acceso universal y de leyes para la economía digital) como el caso de biotecnología (la bioseguridad) muestran la importancia de políticas públicas para crear un ambiente propicio para la adopción e innovación tecnológicas. Diversos estudios también muestran la importancia de políticas comerciales (apertura al comercio internacional), sistemas de propiedad intelectual (*Recuadro 3*), la atracción de inversión extranjera directa y la aplicación de leyes de competencia para el desarrollo tecnológico.¹¹² Además de asegurar reglas de juego adecuadas, los gobiernos, siendo grandes consumidores y usuarios de tecnologías, pueden también jugar un rol catalítico y demostrativo mediante su uso eficiente de nuevas tecnologías para mejorar los servicios para sus ciudadanos y bajar costos. Un ejemplo de esto es el uso de tecnologías de información para mejorar la atención al ciudadano, mejorar la transparencia, bajar la corrupción e incentivar el uso eficiente de las TIC en el sector privado. Por ejemplo, Singapur redujo el tiempo de espera para obtener un permiso de importación/exportación de 15-20 días a 15 segundos (para 95% de las solicitudes) construyendo un sitio de Internet para procesar solicitudes en-línea.¹¹³ Otro ejemplo viene de Brasil, donde un proyecto de compras estatales en línea logró un 35 por ciento de ahorro en un plazo de 3 a 4 años.¹¹⁴

4. Mejorar las condiciones generales de negocios

La adopción eficiente de nuevas tecnologías y la capacidad de generar innovaciones para el mercado mundial requiere de una economía flexible, emprendedora, y de una serie de instituciones (públicas y privadas) que soporten el cambio. Los cambios tecnológicos muchas veces implican que empresas e industrias tengan que reestructurarse para tomar ventaja de las oportunidades, y los mercados laborales y sistemas financieros tienen que apoyar estas transformaciones. Por ejemplo, un estudio de los países de la OECD en los años 1990 demostró que aquellos países con mercados laborales y de productos más flexibles han adoptado las TIC más rápidamente y han podido aprovechar más de esta aplicación (su productividad total de los factores creció más).¹¹⁵ La implicación es que, para cerrar las brechas de competitividad, no es suficiente adoptar tecnologías, es necesario fortalecer y flexibilizar economías. Las TIC facilitan que muchas empresas de comunicación e información ofrezcan sus servicios desde casi cualquier lugar del mundo. La ubicación de muchas de estas empresas sirviendo mercados en América Latina desde los Estados Unidos demuestra los obstáculos reales que enfrentan empresas en la región, como son la falta de financiamiento y los altos costos de iniciar y hacer negocios.

Con acción en estas cuatro áreas, América Latina podrá mejorar su capacidad para aprovechar continuamente las innovaciones, sean generadas internamente o importadas. En un mundo donde las revoluciones tecnológicas se suceden cada vez con mayor velocidad, esta capacidad tecnológica será vital.

112 Ver, por ejemplo: Clarke George (2001) "How Quality of Institutions Affects Technology Deepening in Developing Countries" World Bank Working Paper; Gastanga Víctor M., Jeffrey Nugent y Bistra Pashamova (1998) "Host country reforms and FDI inflows: How much difference do they make?" World Development, 26 (7), 1299-1314; Lee, Jeong-Yeon y Edwin Mansfield (1996). "Intellectual property protection and U.S. foreign direct investment." Review of Economics and Statistics, 78, 181-186; Katz, Jorge y Giovanni Stumpo (2001). "Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional." DDPE, CEPAL.

113 Al-Kibsi, Gassan, Kito de Boer, Mona Mourshed y Nigel Rea (2001). "Putting Citizens On-Line, not in line," McKinsey Quarterly, 2001#2, pp. 65-73.

114 Agudo Gabriel (2001). "Licitaciones: Panacea de la Competencia" IT Market, junio, p. 12.

115 The Economist (2000). "Catch up if you can" The Economist, 21 septiembre

VI. Bibliografía

- “The Best Places Overseas”, *The Industry Standard*, 19 de febrero, 2001. <<http://www.thestandard.com/article/0,1902,22015,00.html>>
- “Venture Capitals”, *Wired*, 8 de julio. <http://www.wired.com/wired/archive/8.07/silicon_pr.html>
- Agudo Gabriel (2001). “Licitaciones: Panacea de la Competencia”, *IT Market*, junio, p. 12.
- Al-Kibsi, Gassan, Kito de Boer, Mona Mourshed y Nigel Rea (2001). “Putting Citizens On-Line, not in line,” *Mckinsey Quarterly*, 2001#2, p. 65-73.
- American Automobile Manufacturers Association (1996). *Motor Vehicle Facts and Figures 1996*.
- Ardila Jorge (1999). “Diagnóstico y perspectivas tecnológicas de la agricultura latinoamericana”. Documento presentado en Seminario de UNICAMP, Brasil, mayo de 1999. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola. Disponible en <http://www.iicanet.org/foragro>
- Banco Mundial (1999). *Informe sobre el desarrollo mundial 1998/1999*.
- Banco Mundial (2000). *World Development Indicators 2000*.
- BID (1997), “Por la vía digital: se necesita más que hardware y software para revolucionar la información”. <<http://www.iadb.org/exr/IDB/stories/1997/esp/c11fhtm>>
- Bureau of Economic Analysis (2001). *National Income and Product Accounts Tables*. <www.bea.doc.gov/bea/>
- Business Software Alliance (2001). *Sixth Annual BSA Global Software Piracy Study*, Business Software Alliance. Disponible en <http://www.bsa.org/resources/2001-05-21.55.pdf>
- Cabrera Lemus Adalid (2001), “Brazilian phone users reap benefits of price war”, Associated Press, 10 de agosto.
- Cairncross Frances (2000). “Inside the Machine: A Survey of E-Management.” *The Economist*, noviembre 11, pp 5-6.
- Caselli Francesco y Wilbur John Coleman II (2001). “Cross-country technology diffusion: the case of computers”, NBER Working Paper W8130. <<http://papers.nber.org/papers/W8130>>
- Centro para el Desarrollo Internacional (2000). *Readiness for the Networked World: A Guide for Developing Countries*, Universidad de Harvard.
- CEPAL (2000). *Panorama social de América Latina 1999-2000*. Comisión Económica para América Latina, Santiago (Chile).
- Chong Alberto y Alejandro Micco (2001). “On Information Technology and Competitiveness in Latin America”, presentado en el Seminario *Camino a la Competitividad: La Ruta Institucional*, 16 de marzo, Santiago (Chile). <www.iadb.org/res/seminars%20and%20events.htm>
- Clarke George (2001) “How Quality of Institutions Affects Technology Deepening in Developing Countries”, World Bank Working Paper 2603. <<http://econ.worldbank.org/view.php?type=5&id=1725>>
- COLCIENCIAS (1999). *Biotecnología, Plan estratégico 1999-2004*, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas” – COLCIENCIAS, Santa Fe de Bogotá (Colombia).
- Comunidad Andina (2000). Decisión N° 486. Disponible en <http://www.comunidadandina.org>
- Comunidad Andina (2001). Estrategia Regional de Biodiversidad. <<http://www.comunidadandina.org>>
- Consortio GTX/FUNDECO/IE (2001). “Acceso a recursos genéticos”, Comunidad Andina de Naciones, Estrategia Regional de Biodiversidad. Documento preliminar para revisión por países. La

- Paz (Bolivia), julio de 2001. Disponible en <<http://www.comunidadandina.org>>
- Convenio sobre la Biodiversidad Biológica (1992). Disponible en www.cbd.org
- Daniel Helft (2001). "The Digital Divide Shrinks Between U.S. and Latin America", *The Standard*, 30 de mayo.
- DasGupta Rowena (2001). "Cheap computers bridge Brazil's digital divide".
- De Janvry, et al. (1999) "Agricultural Biotechnology and Poverty: Can the Potential Be Made a Reality?" Artículo presentado en la conferencia "The Shape of the Coming Agricultural Biotechnology Transformation: Strategic Investment and Policy Approaches from an Economic Perspective", University of Rome, Rome, June 17-19, 1999.
- De la Cruz Rodrigo (2001). "Protección a los Conocimientos Tradicionales", presentado en el taller "Acceso a Recursos Genéticos, Conocimientos y Prácticas Tradicionales y Distribución de Beneficios" organizado por la Comunidad Andina, en Isla Margarita, Venezuela, 17 a 19 de julio 2001. Disponible en http://www.comunidadandina.org/desarrollo/t4_ponencia2.htm
- De León Ignacio (2001). "The enforcement of competition policy on intellectual property and its implications on economic development: The Latin American Experience", presentado en International Antitrust Conferences, Vancouver, Canada, May 2001. Disponible en <http://papers.ssrn.com>
- Djankov, La Porta, Lopez-de-Silanes y Shleifer (2000). "The Regulation of Entry", NBER Working Paper 7892.
- Ernst & Young (2000). Convergence: Ernst & Young's Biotechnology Industry Report, Millennium Edition. Disponible en www.ey.com
- Ernst & Young (2000). The Economic Contributions of the Biotechnology Industry to the U.S. Economy. Disponible en www.ey.com
- FAO (2001) FAOSTAT, Agriculture Data. <<http://apps.fao.org/page/collections?subset=agriculture>>
- Garret James (1997). Challenges to the 2020, Vision for Latin America: Food and Agriculture Since 1970. Food, Agriculture and the Environment. Discussion Paper 21. International Food Policy Research Institute, Washington D.C.
- Gastanga Victor M., Jeffrey Nugent y Bistra Pashamova (1998). "Host country reforms and FDI inflows: How much difference do they make?", *World Development*, 26 (7), 1299-1314.
- Geroski Paul (2000). "Markets for Technology: Knowledge, Innovation and Appropriability", en Handbook of the Economics of Innovation and Technological Change, editado por Paul Stoneman, Blackwell, Oxford, Reino Unido y Cambridge, EE.UU..
- Izquierdo Juan y De la Riva, G. (2000). Plant biotechnology and food security in Latin America and the Caribbean. EJB Electronic Journal of Biotechnology, Vol 3, No. 1, Issue of April 15. Artículo disponible en <http://www.ejb.org/content/vol3/issue1/full/1/>
- Jaffé Walter e Infante Diógenes (1996). Oportunidades y desafíos de la biotecnología para la agricultura y agroindustria de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C..
- James Clives (1997). Progressing Public-Private Sector Partnerships in International Agriculture Research and Development. ISAAA Briefs No. 4. ISAAA: Ithaca, NY. pp. 31.
- James Clives (2000). Global Status of Commercialized Transgenic Crops: 2000. ISAAA Briefs No. 21: Preview. ISAAA: Ithaca, NY.
- James Clives y A.F. Krattiger (1996). Global Review of the Field Testing and Commercialization of Transgenic Plants, 1986 to 1995: The First Decade of Crop Biotechnology. ISAAA Briefs No. 1. ISAAA: Ithaca, NY. pp. 31.

- Juma Calestous (2000). *Biotechnology and Sustainable Agriculture: Developing Country Perspectives*. Congressional Briefing, Washington D.C.. Disponible en <http://www.cid.harvard.edu>.
- Katz Jorge y Giovanni Stumpo (2001). "Regímenes Competitivos Sectoriales, Productividad y Competitividad Internacional", DDPE, CEPAL.
- Klenow P. y A. Rodríguez-Clare (1997). "Economic Growth: A Review Essay", *Journal of Monetary Economics* 40(3): 597-617.
- Krattiger Anatole (1998). The importance of Ag-biotech to Global Prosperity. ISAAA Briefs No. 6. ISAAA: Ithaca, NY. pp.11.
- Lee Jeong-Yeon y Edwin Mansfield (1996). "Intellectual property protection and U.S. foreign direct investment", *Review of Economics and Statistics*, 78, 181-186.
- Leisinger Klaus (1999). *Biotechnology for Developing Country Agriculture: Problems and Opportunities*. Focus 2. 2020 Vision. International Food Policy Research Institute, Washington, D.C..
- Maskus Keith (2000). *Intellectual Property Rights in the Global Economy*. Institute for International Economics. Versión electrónica disponible en http://www.iie.com/publications/publication.cfm?pub_id=99
- Mortimore Michael y Wilson Peres (2001). "La competitividad internacional de América Latina y el Caribe: Las dimensiones empresariales y sectorial", presentado en el seminario "Camino a la competitividad: El nivel meso y microeconómico", Santiago de Chile, 15 de marzo.
- Moscardi Edgardo (2000). *Agriculture and Science: From Misconceptions to Opportunities for Strengthening Competitiveness and Reducing Poverty*. Regional Fund for Agricultural Technology in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.. Disponible en <http://www.fontagro.org>
- Muller Manuel (2000). Regulating bioprospecting and protecting indigenous peoples knowledge in the Andean Community: Decision 391 and its overall impacts in the region. Documento presentado en "UNCTAD Expert Meeting on Traditional Knowledge, Innovations and Practices", Ginebra, octubre 2000.
- National Center for Education Statistics (2001). "Internet Access in U.S. Public Schools and Classrooms: 1994-2000", *Statistics in Brief*. <<http://nces.ed.gov/pubsearch/pubsinfo.asp?pubid=2001071>>
- Nordhaus (2001). "Productivity Growth and the New Economy", NBER Working Paper W8096. [<http://papers.nber.org/papers/w8096>]
- NUA Internet Surveys (2001). <http://www.nua.ie/surveys/how_many_online/world.html>
- Nuechterlein Jeffrey D (2000), "International Venture Capital: The Role of Start-up Financing in the United States, Europe, and Asia" Council on Foreign Relations <www.gmu.edu/departments/t-icp/99oxford/venture.htm>
- OECD (1999) *Modern Biotechnology and the OECD*. Policy Brief. Disponible en www.oecd.org
- OECD (2000) *Modern Biotechnology and Agricultural Markets: A Discussion of Selected Issues*. Working Party on Agricultural Policies and Markets. Disponible en www.oecd.org.
- OMC (2001). "What are intellectual property rights?", disponible en <http://www.wto.org>
- Pinstrup- Andersen, P. Pandya-Lorch, Rajul y Rosegrant, Mark (1997). *The world food situation: Recent developments, emerging issues, and long- term prospects*. International Food Policy and Research Institute, Washington D.C.. Disponible en www.ifpri.org.
- Pinstrup-Andersen et al. (1999). *World Food Prospects: Critical Issues for the Early Twenty-First Century*. International Food Policy Research Institute. 2020 Vision Food Policy Report, October

1999. Washington, D.C.. Disponible en www.ifpri.org
- PNUD (1999). *Informe sobre el desarrollo humano 1999*.
- PNUD (2001). *Informe sobre el desarrollo humano 2001*.
- Richardson Don, Ricardo Ramirez y Moinul Haq (2000). "Grameen Telecom's Village Phone Programme in Rural Bangladesh: a multimedia case study", Canadian International Development Agency. <www.telecommons.com/villagephone/>
- Riley James C. (2001). *Rising Life Expectancy: A Global History*, Cambridge University Press.
- Sachs Jeffrey (2001). "What's good for the poor is good for America", en *The Economist*, Edición julio 12, 2001.
- Salles-Filho Sergio (1998). "Desarrollo tecnológico, agricultura, alimentación y recursos naturales en el Mercosur hasta el año 2020", en Reza Lucio y Echeverria Ruben, eds (1998). "Agricultura, medio ambiente y pobreza rural en América Latina", Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias y Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Segal Rebecca, Michael Boyd, Lisa Fehls Echevarria y Víctor López (2000). "A Study of the Networking Skills Shortage in Latin America", IDC.
- The Economist (2000). "Catch up if you can", *The Economist*, 21 septiembre.
- The Economist (2001). "The right to good ideas", *The Economist*, 21 de junio.
- The Global Competitiveness Report, 2000. World Economic Forum, Oxford University Press.
- Trigo Eduardo (2000). "The Situation of Agricultural Biotechnology Capacities and Exploitation in Latin America and the Caribbean", en Qaim M., Krattiger A., Von Braun J, (2000) Editores. "Agricultural Biotechnology in Developing Countries: Towards Optimising the Benefits for the Poor", Kluwer Academic Publishers, Boston, MA.
- U.S. Department of Commerce (1999). *The Emerging Digital Economy II*.
- UIT (1999). *Challenges to the Network: Internet for Development*.
- UIT (2000). *Americas Telecommunication Indicators 2000*.
- UNCTAD (2000). Building Confidence: Electronic Commerce and Development. UNCTAD/SD-TE/MISC.11.
- UNESCO (2000), *World Education Report 2000*. <<http://www.unesco.org/education/information-wer/htmlENG/tablesmenu.htm>>
- UNESCO (2001). Institute for Statistics. Disponible en <http://unescostat.unesco.org/>
- US Department of Commerce, Patent and Trademark Office (2001). *TAF U.S. Patent Statistics Report*. <http://www.uspto.gov/web/offices/ac/ido/oeip/taf/us_stat.pdf>
- Villalobos M. (1995) Current status and future prospects of modern biotechnologies in Latin America and the Caribbean en "Agricultural biotechnology in the developing world" FAO Research and Technology Paper 6. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 1995.
- Vogel Joseph (1997). The Successful Use of Economic Instruments to Foster Sustainable Use of Biodiversity: Six cases studies from Latin America and the Caribbean. Biopolicy, Volume 2, Paper 5. Disponible en <http://bioline.bdt.org.br/py>
- Warne, Andrew (2000), "Economic Creativity" en *The Global Competitiveness Report 2000*, Oxford University Press.
- Wired, "Venture Capitals" 8.07 Julio. <http://www.wired.com/wired/archive/8.07/silicon_pr.html>

Capítulo VI

Instituciones y gobernabilidad

Versión preliminar, 8 de agosto del 2001

VI

*Luis Miguel Castilla**

- I. Introducción
- II. Marco conceptual
 - 1. Definiciones
 - 2. ¿Por qué son importantes las instituciones para el desarrollo económico?
 - 3. ¿Qué factores determinan la calidad y eficiencia de las instituciones?
- III. Calidad de las instituciones y gobernabilidad en América Latina
- IV. Reformas institucionales en el área económica: experiencia de América Latina
- V. Mejores prácticas internacionales en el campo económico.
- VI. Bibliografía

* Ejecutivo Principal, Dirección de Estudios Económicos, Corporación Andina de Fomento. E-mail: lcastilla@caf.com
El autor agradece a Fidel Jaramillo y Osmel Manzano por sus valiosos comentarios y sugerencias. Todos los errores restantes son del autor. Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no representan la opinión de la Corporación Andina de Fomento.

I. Introducción

Dado que existen problemas de información, fallas de mercado y problemas asociados al cumplimiento de obligaciones contractuales, las instituciones son esenciales para el desarrollo económico ya que determinan la existencia y eficiencia de los mercados y las organizaciones, tanto públicas como privadas. Para que las naciones progresen sostenidamente, es necesario que las instituciones provean normas claras, ampliamente conocidas, coherentes, aplicables a todos, predecibles, creíbles y aceptadas por la mayoría. (Banco Mundial, 1998).

A inicios de la década de los noventa se acuñó el concepto del “Consenso de Washington” para describir el conjunto de reformas que llevaron a cabo la mayoría de países latinoamericanos favoreciendo al libre mercado y a la apertura como requisitos básicos para recobrar la estabilidad macroeconómica y restablecer el crecimiento económico. Sin embargo, en los últimos años las entidades multilaterales de Washington revisaron las agendas de reformas requeridas para hacer sostenible al crecimiento, poniendo particular énfasis en la necesidad de crear y profundizar las instituciones como instrumento fundamental para el desarrollo económico. El hecho de que las reformas iniciales o de “primera generación” fuesen consideradas necesarias pero insuficientes para lograr dar el salto a un umbral de mayor desarrollo, fue motivado en gran medida por la desilusión con los resultados económicos obtenidos en la década pasada en muchos países de América Latina, sin perjuicio de los avances registrados en diversos campos.

Tal como lo ha señalado Naím (1999), las prioridades de las reformas posteriores o de “segunda generación” se ampliaron a temas como el mejoramiento de las condiciones sociales, la resolución de los problemas de competitividad y el mantenimiento de la estabilidad, objetivos que demandaron una nueva estrategia de reforma. En este sentido, el nuevo consenso identificó la necesidad imperativa de crear nuevas instituciones y mejorar las existentes, en particular las “instituciones económicas del capitalismo”.

Los instrumentos en esta tarea lo constituyen reformas tales como la revisión de la administración de la justicia, el mejoramiento de la capacidad regulatoria para los servicios públicos privatizados y otros monopolios, la supervisión prudencial del sistema financiero y del mercado de capitales, la reestructuración de las relaciones entre los gobiernos centrales y regionales, la conversión y reestructuración sectorial, entre otros. Dada la complejidad técnica de llevar a cabo estas reformas, los altos costos políticos asociados a la eliminación permanente de las ventajas especiales para grupos específicos, y el hecho de que el impacto público de estas reformas no se vea de manera inmediata, el principal desafío que enfrentan los gobiernos es perseverar en el desarrollo institucional que permita el cumplimiento de las nuevas metas.

Una evaluación de la calidad de las instituciones en América Latina luego de una década de reformas muestra que si bien se ha avanzado mucho, restan aún importantes tareas que determinarán las agendas de los gobernantes en el siglo que se inicia. En este documento se pretende sugerir algunos de esos desafíos de desarrollo institucional, centrando las consideraciones en el diseño y fortalecimiento de instituciones, especialmente en el terreno económico. Cualquier recomendación de reforma involucra áreas que van más allá del campo estrictamente económico. En este sentido, se extiende aquí el análisis para plantear reflexiones acerca de reformas en otros ámbitos como, por ejemplo, el sistema judicial, y en marcos normativos que fomenten el desarrollo

de nuevos mercados, protejan los derechos e intereses de los actores económicos y mejoren el acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

Si bien los países latinoamericanos han logrado recobrar la estabilidad macroeconómica luego de años de desajuste, es necesario preservar un marco institucional que mantenga dicha estabilidad, tanto en el campo monetario como en el fiscal. Es así que se describen los avances realizados en materia de los marcos institucionales que condicionan la estabilidad macroeconómica y los planteamientos de reforma futura. Como preámbulo a los desafíos que deberán enfrentarse en el campo institucional, se presenta un marco conceptual que permita ordenar el análisis subsecuente, seguido por una breve revisión de la literatura económica sobre el impacto que las instituciones y la gobernabilidad tienen sobre el desarrollo económico y social, y una descripción del estado actual de las instituciones y la gobernabilidad en América Latina.

II. Marco conceptual

1. Definiciones

De acuerdo con la definición del Banco Mundial (1998), las instituciones constituyen las normas formales –leyes, reglamentos, ordenanzas– e informales –convenios, hábitos y códigos de conducta–, así como los mecanismos para asegurar su cumplimiento, conformando el sistema de incentivos que guía el comportamiento de individuos y organizaciones. A diferencia de las instituciones, las organizaciones se definen como grupos de individuos que actúan colectivamente para lograr objetivos comunes en el marco institucional vigente.

Las economías con problemas institucionales y organizacionales enfrentan mayores costos para obtener y manejar información, diseñar, supervisar y hacer cumplir los contratos, resolver posibles disputas y poner al alcance de los agentes los bienes y servicios que se transan en los mercados. Por lo tanto, son menos competitivas y generan menos bienestar para sus habitantes.

La gobernabilidad se define como las tradiciones e instituciones que rigen la manera en la cual se ejerce la autoridad en un determinado país. Entre estas cabe destacar: (i) los procesos mediante los cuales se elige a los gobiernos (las reglas electorales), los procesos que permiten una adecuada rendición de cuentas y el monitoreo y fiscalización de la administración pública; (ii) la capacidad de gestión de los gobiernos (la eficiencia en el manejo de los recursos y la formulación y ejecución de políticas públicas); y (iii) el respeto del Estado y la ciudadanía por las instituciones que rigen la interacción económica y social entre los individuos.

2. ¿Por qué son importantes las instituciones para el desarrollo económico?

Instituciones débiles actúan como obstáculos al desarrollo empresarial, la innovación, la transferencia tecnológica y, por lo tanto, reducen el crecimiento económico. Aparatos burocráticos complejos, por ejemplo, dilatan los procesos de obtención de permisos y licencias y, por consiguiente, entorpecen y retardan el avance tecnológico necesario para mejorar la calidad de los procesos productivos. Clarke (2001) muestra que la mayor protección de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los compromisos contractuales redundan en un mayor gasto en los rubros de desarrollo e investigación y fomentan la entrada de inversión extranjera directa, factores que conducen a una mayor transferencia e innovación tecnológica.

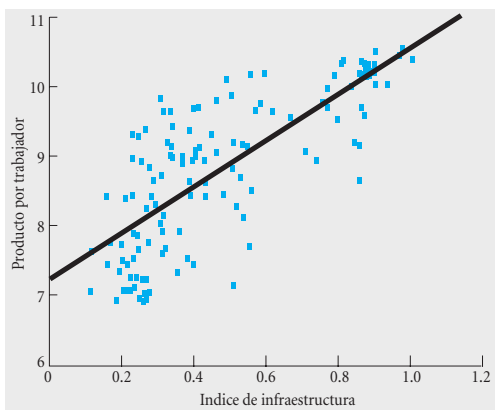
Una extensa literatura empírica se ha centrado en explicar diferencias en las tasas de crecimiento económico de largo plazo entre países aludiendo a diferencias en variables como la eficiencia de las instituciones públicas y la solidez de la gobernabilidad. Análisis econométricos muestran una relación estadística robusta entre diversos indicadores institucionales y el crecimiento económico. Por ejemplo, Knack y Keefer (1995) estudian la importancia de las instituciones que protegen los derechos de propiedad por medio de índices subjetivos que miden la calidad de la burocracia, el riesgo de expropiación y de incumplimiento contractual. Por su parte, Mauro (1995) extiende el rango de indicadores, incluyendo índices de corrupción, medidas sobre la eficiencia del sistema judicial y la estabilidad política, llegando a la misma conclusión de que instituciones deficientes inciden en un menor crecimiento económico.¹ Otra dimensión estudiada ha sido la credibilidad del marco institucional. Mediante un índice que mide la credibilidad de las reglas del juego, Brunetti *et al.* (1998) muestra una asociación negativa entre este último y la inversión.

En este sentido y tal como lo ha señalado North (1990), un poder judicial eficiente e instituciones que aseguren la existencia y la protección de los derechos de propiedad, son condiciones necesarias para la inversión y el crecimiento económico. Una deficiente protección de los derechos sobre los retornos a la inversión y la propiedad intelectual, entre otros, y un esquema que no permita el cumplimiento de los compromisos contractuales, actúan como desincentivos a la inversión y la adquisición de nuevas tecnologías.

Hall y Jones (1999) muestran que la existencia de instituciones sólidas aumenta la productividad de los factores de producción y, por lo tanto, incide también sobre el nivel de ingresos de un país. Estos autores denominan “infraestructura social”² al conjunto de instituciones y políticas públicas que determinan el entorno en el cual los individuos acumulan capital humano, y las empresas invierten en capital físico, facilitan la transferencia de tecnología y aceleran los procesos de innovación. Una infraestructura social adecuada permite reducir la desviación de recursos a usos de baja productividad, tanto por parte de empresas privadas como por parte del Estado (por medio de expropiaciones, tributación confiscatoria y corrupción). Para una muestra de 137 países,

Hall y Jones calculan que una diferencia

Gráfico 1
Infraestructura social y producto por trabajador



Fuente: Hall y Jones, 1999.

1 Si bien la literatura empírica se ha concentrado en la relación de causalidad yendo desde la dirección de los indicadores institucionales hacia el crecimiento económico, Chong y Calderón (2000) investigan la causalidad en el sentido contrario. Es decir, han estudiado el caso en el cual el nivel de ingresos de un país condiciona la calidad de las instituciones existentes. Los países ricos tienen instituciones sólidas precisamente por el hecho de ser países ricos.

2 Esta variable está definida como el producto de dos índices: uno que captura el grado de desviación de recursos asociado a las políticas públicas y el otro que mide el grado de apertura de la economía. El primer índice se refiere tanto al papel del Estado en la protección contra las desviaciones de recursos de origen privado (imperio de la ley y calidad de la burocracia), como a las desviaciones originadas por el mismo sector público (corrupción, riesgo de expropiación e incumplimiento de contratos). El indicador de apertura está basado en el grado de protección arancelaria y para-arancelaria de una economía, las distorsiones en los precios de acuerdo a las primas de mercado negro, el régimen político y la presencia de monopolios públicos.

de 1% en infraestructura social está asociada con una diferencia de 5,14% en el nivel de producción por trabajador.

Los Gráficos 1-3, a continuación, muestran correlaciones positivas y estadísticamente significativas entre el índice de infraestructura social y variables económicas, tales como el Producto Interno Bruto por trabajador, la productividad y el saldo de capital humano.

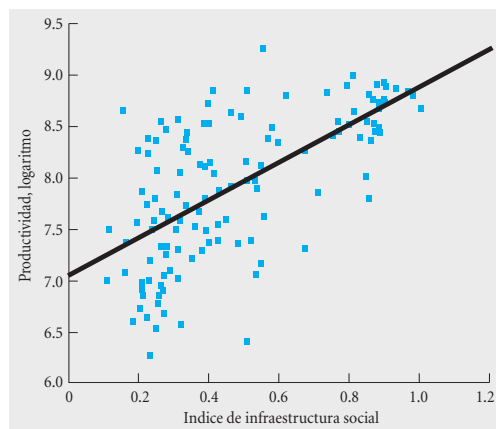
Otros estudios han centrado su atención en el impacto de las instituciones sobre otros aspectos económicos. Por ejemplo, La Porta *et al.* (1996) y Levine (1997) muestran que países con una mayor protección al inversionista y, en general, un marco normativo sólido, tienden a tener mercados financieros más profundos. En un estudio reciente, Lora (2001) identifica los factores institucionales que limitan la movilización de recursos productivos y muestra que las instituciones de protección de los derechos de los acreedores (por ejemplo, buenas prácticas de gobierno corporativo) resultan en un mayor desarrollo financiero. Con relación a las instituciones que inciden sobre la entrada de capitales externos, Wei (1997) y Stein y Daude (2001) muestran que los países con mejores instituciones públicas reciben mayores flujos de inversión extranjera directa.

Kaufmann *et al.* (1999) muestran que una gobernabilidad sólida conduce a una mayor acumulación de capital humano. Hall y Jones (1999), por su parte, encuentran que las diferencias en los niveles de capital humano y de productividad entre países están íntimamente ligados con indicadores de calidad institucional que reflejan si el esfuerzo económico se centra en actividades productivas.

Instituciones adecuadas reducen también los niveles de pobreza y mejoran la distribución de los ingresos. Chong y Calderón (1999) muestran que mejoras en la eficiencia institucional reducen el grado, la severidad y la incidencia de la pobreza, y mejoran inequidades distributivas.

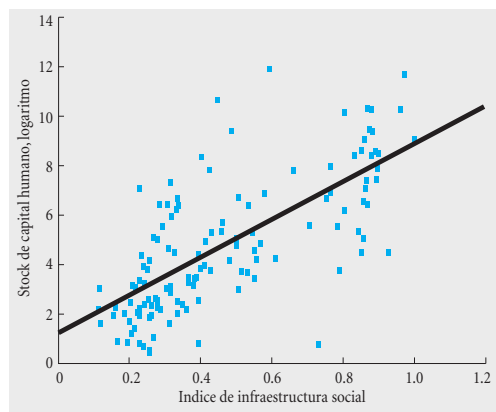
En resumen, la existencia de instituciones sólidas y una gobernabilidad adecuada son esenciales para que el desarrollo económico de los países sea sostenible. Instituciones que protegen los derechos de propiedad, promueven reglas del juego estables y creíbles, y sustentan sistemas de incentivos correctos, redundarán positivamente sobre el nivel de ingresos de un país, aumentarán su crecimiento económico de largo plazo y reducirán la brecha entre los países ricos y pobres.

Gráfico 2
Infraestructura social y productividad



Fuente: Hall y Jones, 1999.

Gráfico 3
Infraestructura social y capital humano



Fuente: Hall y Jones, 1999.

3. ¿Qué factores determinan la calidad y eficiencia de las instituciones?

La identificación de factores que determinen la calidad y eficiencia de las instituciones permite explicar las diferencias institucionales existentes entre países y sugiere los componentes de las reformas estructurales que se requiere profundizar en la gran mayoría de países en desarrollo. Tal como lo señala Straub (2000), esta identificación incluye factores históricos, culturales, incentivos políticos y burocráticos y factores estructurales, como la existencia de rentas excedentes.

Factores históricos, culturales e idiosincráticos

La Porta *et al.* (1998) muestran que países con las mejores instituciones o con la mejor calidad de gobierno tienden a ser aquellos con una mayor homogeneidad étnica y lingüística, con un sistema legal de origen anglosajón y con una población que profese la religión Protestante. Estas características estructurales permiten explicar diferencias entre los esquemas que determinan los incentivos de los agentes económicos, por ejemplo, la calidad de las burocracias y los esquemas políticos.

Incentivos políticos

La naturaleza de los regímenes y sistemas políticos, y las reglas electorales existentes, determinan la calidad de las instituciones. Por ejemplo, se ha mostrado que mejores instituciones tienden a desarrollarse cuando existe un adecuado balance entre los poderes del Estado. De otro lado, países democráticos tienden a tener menos corrupción en la administración pública debido a la fiscalización y a los esquemas de rendición de cuentas. No obstante, cabe destacar que estos esquemas de incentivos en sí mismos constituyen instituciones.

Estructuras políticas

Existe una extensa literatura económica abocada a explicar diferencias en el desempeño macroeconómico de un país a la luz de diferencias en las estructuras políticas.³ Persson (2001) señala que las distintas alternativas de política económica que un gobierno puede adoptar generan conflictos de interés. En el plano fiscal, por ejemplo, se generan conflictos entre las distintas jurisdicciones que compiten por la distribución de los recursos públicos. Asimismo, debido a fallas de información, existen problemas de agente/principal que conllevan a la malversación de recursos y a la corrupción. Por último, existen conflictos entre los partidos políticos que compiten entre sí para repartirse los recursos excedentes de un país. La manera de resolver estos conflictos y, por consiguiente, los resultados económicos que se obtienen dependen de la naturaleza de las instituciones políticas.

Dos aspectos del sistema político son particularmente relevantes. La inestabilidad política y el grado de polarización política existente, tienden a generar presiones que redundan en un mayor déficit fiscal, mayores niveles de endeudamiento público, una mayor inflación, entre otros problemas. De manera similar, la naturaleza del régimen político y administrativo y el tipo de reglas electorales afectan los resultados macroeconómicos. El grado de polarización y fragmentación política también explica la puesta en práctica de políticas deficientes y la reticencia en adoptar medidas correctivas.⁴

³ Para una reseña reciente de la literatura en este campo, referirse a Drazen (2000).

⁴ Esta lógica ha sido aplicada para explicar problemas de coordinación de las políticas monetaria y fiscal, la elección de programas de estabilización, la incidencia del señoreaje y el tamaño del déficit fiscal.

Existencia de rentas

La literatura muestra que la eficiencia de la administración pública y del sistema judicial depende, en parte, de la existencia y abundancia relativa de excedentes (rentas) que puedan ser apropiados por empleados públicos. Justamente esta es una de las explicaciones presentadas en Sachs y Warner (1995) para sustentar porqué países con abundantes recursos naturales tienden a crecer menos. Ades y Di Tella (1999) muestran que países que dependen de la extracción de recursos naturales, tienden a tener mayor corrupción y mayores deficiencias institucionales. Según Treistman (1998), la existencia de rentas basadas en estructuras de propiedad monopólica, la presencia de mecanismos de control sobre los precios relativos, el grado de protección o apertura comercial en un país, entre otros, determinan también la calidad y eficiencia de las instituciones públicas.

Incentivos burocráticos

El esquema de incentivos burocráticos que existe en un país determina la relación costo/beneficio entre una conducta correcta y un acto de corrupción. Problemas de agente/principal tienden a ocurrir cuando existen fallas de información y esquemas de poder descentralizado. La literatura económica ha cubierto ampliamente la naturaleza de estos incentivos en el ámbito de la empresa y el mercado laboral, estableciendo los mecanismos de corrección de los incentivos perversos, tales como los salarios, promociones, sanciones y esquemas de ejecución de los mismos. En el caso de la administración pública, se han elaborado estudios empíricos que intentan asociar indicadores de eficiencia institucional con variables como los sueldos del sector público. No obstante, se encuentran resultados empíricos mixtos y no concluyentes (Panizza, 1999).

III. Calidad de las instituciones y gobernabilidad en América Latina

En los últimos años, la literatura empírica ha sido muy prolífica en la elaboración de indicadores cuantitativos que reflejen la calidad de las instituciones y la gobernabilidad. Con base en encuestas de opinión realizadas por organismos multilaterales, entidades académicas privadas y el seguimiento periódico de agencias internacionales que evalúan los obstáculos y riesgos que afronta la inversión extranjera privada,⁵ se ha construido una amplia gama de indicadores institucionales. Estos reflejan dimensiones tales como el imperio de la ley, el control de la corrupción, la calidad del marco regulatorio y la efectividad de la administración pública para un extenso grupo de países. En este sentido, se observan importantes diferencias en la calidad de las instituciones entre países.

Hall y Jones (1999) muestran que los países industrializados tienen una “infraestructura social” superior a la del resto de países. El *Cuadro 1* muestra que entre los países en desarrollo las instituciones más sólidas se encuentran en Asia emergente, seguidas por las ubicadas en América Latina y en los ex países socialistas o economías en transición. La “infraestructura social” más de-

5 Las entidades pioneras en este tipo de evaluación son el Business Environmental Risk Intelligence y el International Country Risk Guide.

ficiente se encuentra en los países africanos. Si bien el índice en los países andinos se ubica por arriba del promedio latinoamericano, este resultado está sesgado por el hecho de que los países andinos mostraron altos índices de apertura con respecto del promedio regional. Se muestra también que los países con los mayores índices de infraestructura social tienden a ser aquellos con los mayores ingresos por trabajador, los mayores indicadores de productividad y los saldos más altos de capital humano.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha realizado un estudio que explica las diferencias en el desarrollo económico, social y humano entre América Latina y otras regiones del mundo aludiendo a diferencias en aspectos estructurales (geográficos y demográficos) e institucionales de aquellos. A continuación se reproduce un cuadro de ese estudio, que explica las brechas en el nivel de ingreso per cápita entre América Latina y los países desarrollados y del Sudeste Asiático,

Cuadro 1:
Infraestructura social e indicadores económicos
(promedios regionales)

Región	Infraestructura Social	Ingresos por trabajador	Capital por trabajador	Stock de capital humano	Productividad
África	0,30	7,66	7,73	2,49	7,30
América Latina y el Caribe	0,42	9,02	9,64	4,75	8,11
Comunidad Andina	0,50	9,10	9,84	5,11	8,08
Asia Emergente	0,53	8,69	9,03	4,85	7,91
Países industrializados	0,85	10,17	11,19	8,55	8,70
Economías en transición	0,36	9,07	10,29	7,86	7,55

La infraestructura social se define como el producto de un índice que mide las políticas públicas que desvían recursos y el grado de apertura de la economía.

Fuente: Hall y Jones (1999).

Cuadro 2:
¿Qué explica las brechas de desarrollo?
Desglose de las diferencias entre América Latina y otras regiones del mundo
(en porcentajes)

Componentes	Respecto a los países desarrollados			Respecto al Sudeste Asiático	
	Ingresos per cápita	Mortalidad infantil	Cobertura de secundaria	Ingreso per cápita	Mortalidad infantil
Instituciones	57,4	96,7	53	42,5	95,9
Demografía	19,7	-	22,5	16,7	-
Geografía	25,1	6,2	33,4	22,1	15,5
Total explicado	102,2	102,9	108,9	81,3	111,4
Ajuste	-2,2	-2,9	-8,9	18,7	-11,4
Diferencia porcentual total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BID (2000).

Cuadro 3:
Calidad del sistema judicial

	Estabilidad Institucional	Autonomía Judicial	Uso de las cortes	Costos de litigación	Corrupción sistema legal
América Latina	3,9	3,2	3,3	2,4	3,5
CAN	3,4	2,4	3,1	2,4	2,5
Asia	4,2	4,2	3,5	3,3	4,5
Economías en transición	4,1	3,9	3,1	3,2	4,1
Países desarrollados	5,5	6,0	3,5	3,2	6,6
Total	4,6	4,8	3,4	3,1	5,2

Fuente: Foro Económico Mundial (2000). Escala: 1: peor calidad del sistema judicial, 7: mejor calidad.

respectivamente, con base en diferencias institucionales y estructurales de estas regiones. Adicionalmente, el mismo ejercicio explica las brechas existentes en los rubros de mortalidad infantil y cobertura de educación secundaria.

El Cuadro 2 muestra que alrededor de un 60% de la brecha de los ingresos per cápita entre países desarrollados y latinoamericanos se explica por diferencias en la calidad de las instituciones públicas entre ambos grupos de países. El 40% restante de esta brecha se explica por diferencias en factores demográficos y geográficos. Por otro lado, diferencias institucionales explican cerca de 97% de la brecha en la mortalidad infantil entre América Latina y los países industrializados, y 53% de la brecha en la cobertura de educación secundaria. Asimismo, diferencias institucionales explican de manera importante la brecha de ingreso per cápita y mortalidad infantil que existe entre los países latinoamericanos y los del Sudeste Asiático.

El Índice Global de Competitividad, elaborado por el Foro Económico Mundial, considera factores institucionales como determinantes de la competitividad. Factores como la calidad del sistema judicial, el imperio de la ley y la calidad de la gestión pública, explican la posición rezagada de la mayoría de países latinoamericanos en la clasificación de países que componen la muestra. El Cuadro 3 muestra los promedios regionales con respecto a una variedad de aspectos que determinan la calidad del sistema judicial.

América Latina, y los países andinos en particular, se encuentra en la última posición de la muestra con respecto a las otras regiones bajo estudio, incluso por debajo de las economías en transición (como Rusia y Ucrania), que tradicionalmente se han ubicado en los últimos lugares de la clasificación. Con respecto al promedio de los países desarrollados, América Latina muestra las mayores brechas en los rubros de la autonomía del Poder Judicial y la corrupción en el sistema legal. De otro lado, el uso de las cortes y los costos de litigación en los países latinoamericanos muestran una menor brecha con respecto al promedio de los países industrializados.

Los indicadores de imperio de la ley incluyen la eficiencia de la protección policial, la importancia del crimen organizado, la confianza de los agentes económicos en los políticos, y la incidencia de actividades ilícitas. El Cuadro 4 muestra que, si bien los indicadores de América Latina son peores que el promedio de los países desarrollados, la brecha es menor que la registrada con respecto de los indicadores de calidad del sistema judicial. Incluso en algunos rubros como

Cuadro 4: Imperio de la Ley

	Protección policial	Crimen organizado	Confianza de los políticos	Actividades ilícitas
América Latina	3,2	3,4	2,2	4,3
CAN	2,8	3,1	1,7	4,9
Asia	4,9	5,0	3,2	2,7
Economías en transición	3,7	3,6	2,5	3,7
Países desarrollados	6,1	6,0	4,4	2,1
Total	4,9	4,9	3,4	2,9

Fuente: Foro Económico Mundial (2000). Escala: 1: peores instituciones jurídicas, 7: mejores instituciones.

Cuadro 5: Calidad de la gestión pública con respecto a la inversión privada

	Tiempo con burocracia	Litigación vs. el gobierno	Compensación interf. gobierno	Cumplimiento compromisos	Juicios potenciales
América Latina	2,0	3,6	3,7	4,3	4,0
CAN	2,0	3,4	3,4	3,9	3,8
Asia	1,9	3,6	4,4	4,9	4,6
Economías en transición	2,1	3,4	4,1	3,7	4,1
Países desarrollados	1,5	4,7	5,7	5,5	5,1
Total	1,8	4,1	4,8	4,9	4,7

Fuente: Foro Económico Mundial (2000). Escala: 1: peor gestión pública, 7: mejor gestión.

protección policial y crimen organizado, las economías en transición se ubican esta vez en los últimos lugares. Sin embargo, los países andinos tienen los peores indicadores con respecto a la desconfianza hacia los políticos y la incidencia de actividades ilícitas. Esto último se explica por las crisis políticas que han atravesado la mayoría de países andinos y los problemas asociados a la guerrilla y el narcotráfico.

América Latina muestra un mejor posicionamiento con respecto a la calidad de la gestión pública hacia la inversión privada, incluso reduciendo la brecha con respecto a los países de Asia Emergente. En este sentido, se ha registrado una convergencia entre los países en desarrollo, tal como se observa en el *Cuadro 5*.

El Banco Mundial ha liderado las iniciativas para ampliar la muestra de países con indicadores de gobernabilidad estandarizados y comparables que permitan un análisis más riguroso de las relaciones entre los indicadores institucionales y las variables económicas. Kaufmann *et al.* (1999) han construido una base de datos de indicadores de gobernabilidad abarcando dimensiones tales como control de la corrupción, imperio de la ley, carga regulatoria, eficiencia del aparato estatal, estabilidad política y sistemas de rendición de cuentas. El *Cuadro 6* muestra una comparación de estos indicadores en distintas regiones del mundo.

Cuadro 6:
Indicadores de gobernabilidad
Comparaciones de regiones con respecto al resto del mundo

	Control de la corrupción	Imperio de la Ley	Carga regulatoria	Eficiencia adm. pública	Rendición de cuentas
América Latina	63	62	45	63	44
CAN	66	70	33	58	47
África	71	71	70	71	69
Asia	60	52	61	59	63
Países en transición	64	58	64	65	51
OECD	15	16	17	15	16

Fuente: Kaufmann et al. (1999). Escala: peores indicadores de gobernabilidad, 7; mejores indicadores.

La segunda columna del *Cuadro 6* muestra que 63% de otras regiones del mundo tiene un mayor control de la corrupción que América Latina. En contraste, sólo 15% de otras regiones tiene un mayor control en el caso de los países industrializados. En los otros rubros considerados, 62% del resto del mundo tiene un mayor imperio de la ley que América Latina, 45% tiene una menor carga regulatoria, 63% posee un aparato estatal más eficiente, 64% es más estable políticamente, y 44% tiene un mejor sistema de rendición de cuentas. Salvo los indicadores de eficiencia de la administración pública y el peso de la carga regulatoria, la comparación entre los países andinos y el resto del mundo es desfavorable, especialmente en los rubros de imperio de la ley y estabilidad política, e incluso teniendo una posición relativa comparable a la que se registra en los países del África. Por el contrario, los países desarrollados se encuentran a la vanguardia en todos los indicadores de gobernabilidad.

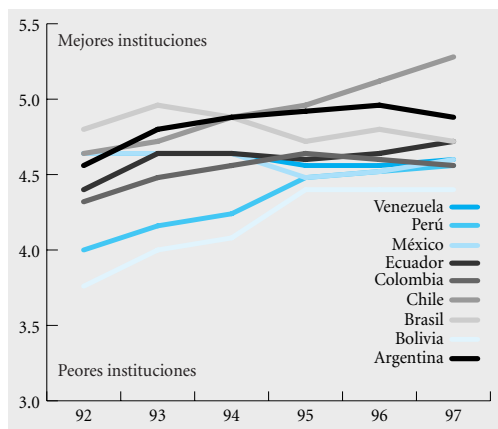
En resumen, los indicadores que miden la calidad de las instituciones y la gobernabilidad de los países latinoamericanos, y los andinos en particular, muestran una situación alarmante. Sin perjuicio de lo anterior, el proceso de reformas estructurales que se llevó a cabo en América Latina durante la última década estuvo acompañado por una mejora en la calidad de sus instituciones. Se registró, en efecto, una tendencia de mejora en dicho aspecto, tal como lo muestra la evolución del índice compuesto institucional elaborado por el Banco Mundial que se presenta a continuación.⁶

Durante la primera mitad de la década anterior, se observó incluso una mejora en América Latina proporcionalmente mayor a la registrada en otras regiones. Por ejemplo, el índice *International Country Risk Guide* (ICRG)⁷ en América Latina se incrementó en un tercio entre 1990 y 1995, aumento mayor al que se registró en los países asiáticos (10%) e industrializados (5%). Este mayor incremento respondió a los mayores avances con respecto del cumplimiento de los compromisos contractuales, el menor riesgo de expropiación y el mayor imperio de la ley.

6 El índice compuesto institucional es un indicador que mide la calidad de las instituciones y los servicios públicos de un país. El índice está basado en el cumplimiento de contratos por el gobierno; el riesgo de expropiación; la estabilidad legal; el grado de corrupción existente, y la calidad de la burocracia.

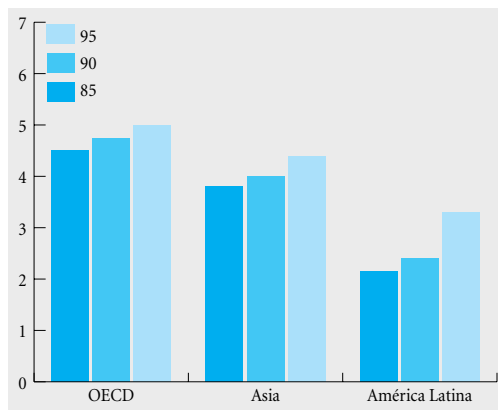
7 Este índice clasifica a los países según el imperio de la ley, riesgo de expropiación, riesgo de incumplimiento de contratos por parte del Estado, incidencia de la corrupción y calidad de la burocracia.

Gráfico 4
América Latina: evolución del índice compuesto institucional



Fuente: Banco Mundial, 1998.

Gráfico 5
Evolución de los índices institucionales, índice ICRG



Fuente: Banco Mundial, 1998.

Si bien estos avances han sido significativos, la calidad de las instituciones latinoamericanas aún muestra una enorme brecha no sólo con respecto a países desarrollados, sino también con relación a otras economías en desarrollo. La realidad de las instituciones y la gobernabilidad de los países andinos resulta aún más dramática y condiciona las posibilidades de lograr con éxito el salto que permita un desarrollo económico sostenido en el mediano plazo. Si bien la importancia de las instituciones abarca otras áreas vitales para un desarrollo sostenible, como los sectores sociales, especialmente la acumulación del capital humano, la transferencia tecnológica, las estructuras políticas, entre otros, a continuación se enfocará únicamente el diseño y desarrollo de las instituciones vinculadas al terreno económico, resaltando los avances logrados en los países latinoamericanos y planteando los desafíos que se presentan en el futuro.

IV. Reformas institucionales en el área económica: experiencia de América Latina

Durante los últimos años, se han desarrollado una multiplicidad de instituciones con la finalidad de mejorar el manejo de las políticas económicas y preservar la estabilidad

macroeconómica. Se han ampliado los instrumentos disponibles para afrontar las crisis externas y se han perfeccionado los mecanismos de alerta y resolución de crisis domésticas. En este sentido, se ha institucionalizado la autonomía de los bancos centrales, se han definido reglas que conduzcan a una política fiscal sostenible y se han desarrollado redes de seguridad financiera.

Las reformas de la última década, al haber privilegiado al sector privado como motor de la economía, introdujeron requerimientos institucionales de carácter microeconómico en el campo de la regulación y de la protección de los derechos de los agentes económicos. De hecho, la mayoría de países de la región han avanzado en la creación de organismos supervisores en los sectores de servicios públicos, en la formulación de políticas explícitas para impulsar la libre competencia y de instancias de protección de los derechos de los consumidores, en la elaboración de có-

digos de buen gobierno corporativo, y en el fortalecimiento de un marco normativo que garantice la seguridad jurídica. No obstante, aún quedan tareas pendientes e importantes retos que afrontar. A continuación se presenta un resumen de los avances realizados.

Autonomía de los bancos centrales

La experiencia de altas inflaciones vivida en América Latina en la década de los ochenta ha llevado al establecimiento de bancos centrales más independientes en la mayoría de países de la región. Los países latinoamericanos han reducido el grado de discrecionalidad que el Poder Ejecutivo ejercía sobre la conducción de la política monetaria dentro de un marco legal que privilegiaba la preservación de la estabilidad monetaria. Se han adoptado prohibiciones explícitas de emisiones inorgánicas, autonomía presupuestal, mecanismos de rendición de cuentas, de remoción y nombramiento de las autoridades, entre otros. Cukierman *et al.* (1992) estiman el grado de autonomía legal de los bancos centrales para un grupo de 72 países –metodología mediante la cual el Perú obtuvo el primer puesto de la muestra, superando incluso a la Reserva Federal norteamericana y bancos centrales europeos, como el alemán.⁸ Cabe resaltar que la mayor autonomía de la autoridad monetaria ha permitido que las tasas de inflación en América Latina muestren una convergencia hacia niveles internacionales.

Red de seguridad financiera

Según el Banco Mundial (1998) y Kane (2000), la red de seguridad financiera se define como el conjunto de instituciones y normas constituidas con la finalidad de evitar la generación de crisis generalizadas en el sistema financiero de un país. En caso de quiebras individuales de entidades financieras, la red tiene el objetivo de minimizar la posibilidad de contagio a otras instituciones financieras. Esta red está constituida por las normas de regulación y supervisión prudencial, a cargo de las superintendencias de bancos; el prestamista de última instancia, usualmente prerrogativa de los bancos centrales; los mecanismos de resolución de las instituciones financieras cuando éstas afronten problemas de liquidez y/o solvencia; y el seguro de depósitos bancarios, con el objetivo central de proteger los intereses del depositante pequeño en caso de quiebra de instituciones financieras. No obstante, Rojas-Suárez (2001) señala que ninguno de los componentes individuales de la red puede funcionar eficientemente si cualquiera de los otros restantes no lo hace.

Los países de la región han llevado a cabo reformas importantes en sus redes de seguridad financiera. Por medio de dichas reformas, la mayoría de los países otorgaron autonomía institucional y administrativa a las diversas entidades que conforman la red de seguridad financiera y crearon marcos legales más completos y explícitos. Según el Foro Económico Mundial (2000), Bolivia y Chile tienen los mejores marcos regulatorios del sistema financiero, con una calificación que incluso supera a la de países industrializados, como Japón, Italia y Nueva Zelanda. Sin embargo, estos avances no han sido uniformes en todos los países ni se han dado por igual en todas las instituciones que conforman la red de seguridad de un país en particular. Algunos países de la región han avanzado más que otros en ciertas reformas (por ejemplo, en garantizar la autonomía de sus bancos centrales, tal como fue señalado anteriormente), pe-

⁸ Velarde y Rodríguez (1998).

ro se mantienen rezagados en otras áreas, como en la autonomía de las superintendencias de bancos, la eficacia de los mecanismos de acción correctiva temprana, y las reglas de entrada y salida, entre otros.

Gobierno corporativo

Hasta antes de la apertura de los mercados de capitales, la mayoría de las principales empresas domésticas se caracterizaban por concentrar su estructura accionaria y manejo gerencial en manos de grupos familiares. Esto se traducía en un marco legal societario centrado en regular sociedades anónimas cerradas. Sin embargo, la normativa ha tenido que adecuarse al nuevo perfil de la empresa, que requiere abrir su capital a la inversión privada y que para ello necesita brindar niveles mínimos de control, protección e información al inversionista y accionista minoritario. Existe un consenso de que las prácticas de buen gobierno corporativo⁹ son esenciales para acceder a los mercados de capital internacionales ya que, cada vez más, inversionistas y entidades financieras basan sus decisiones no sólo en el desempeño de la empresa, sino también en su reputación y calidad de gobierno. Una encuesta elaborada por la consultora McKinsey muestra que los inversionistas extranjeros estarían dispuestos a pagar una mayor prima en caso de que las empresas emisoras domésticas adoptaran códigos de buen gobierno corporativo.

Los países latinoamericanos han mostrado algunos avances con respecto a la legislación de protección de los derechos del accionista y del acreedor. No obstante, el grado efectivo de protección está en buena parte determinado por el origen específico del marco legal de cada país. En general, las leyes de los países latinoamericanos, al tener origen napoleónico, ofrecen menos protección al accionista minoritario o acreedor y la ejecución de las leyes es menos efectiva comparada con países con marcos legales de origen anglosajón. El Banco Mundial (1998) concluye que América Latina ofrece un marco legal poco atractivo para los inversionistas. Los derechos al acreedor y la puesta en práctica de las leyes inclusive están rezagados con relación a otras regiones con marcos legales del mismo origen (por ejemplo, de algunos países asiáticos). Como resultado de esta situación, los mercados de valores son pequeños y poco sofisticados.

Reglas fiscales

El establecimiento de reglas fiscales contribuye a la estabilidad económica, mejora la credibilidad de las políticas y facilita las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno. La literatura empírica ha estudiado el impacto que tienen las instituciones presupuestarias sobre la sostenibilidad fiscal. Poterba y Von Hagen (1999) muestran que procedimientos presupuestarios que otorgan mayor discreción al Ministro de Hacienda sobre el resto del gabinete, que limitan el poder de veto del Legislativo, y que reducen las desviaciones entre el presupuesto planificado y el ejecutado, redundan en una mayor disciplina fiscal. Castilla (2001) encuentra que la continuidad institucional, medida por una menor tasa de rotación del Ministro de Hacienda de turno, resulta en un menor déficit fiscal y en niveles sostenibles de endeudamiento público.

Alesina *et al.* (1998) y Stein *et al.* (1999) han estudiado los avances en las prácticas presupuestarias del sector público en los países latinoamericanos y elaborado un índice de la calidad

⁹ El gobierno corporativo se define como las leyes, regulaciones, procedimientos, prácticas voluntarias y reglas implícitas que permiten a la empresa atraer capital financiero y humano, desempeñarse eficientemente y maximizar el valor a largo plazo para sus accionistas mientras respeta los intereses de terceros interesados y la sociedad (Urrutia, 2001).

de las instituciones presupuestarias.¹⁰ Durante la primera mitad de la década de los noventa, dicho índice mostró una mejora significativa en Argentina, Perú, Bolivia y Colombia, en el marco de las reformas estructurales y los programas de estabilización llevados a cabo. Por su parte, no se registró cambio alguno en Brasil, Ecuador, Paraguay y la mayoría de países centroamericanos.

Las principales áreas que aún requieren importantes cambios incluyen la imposición de restricciones sobre la capacidad de veto del Poder Legislativo sobre modificaciones al presupuesto del sector público, la capacidad de endeudamiento individual por parte de entidades autónomas y gobiernos locales, la existencia de reglas explícitas sobre las variables fiscales, entre otros. Asimismo, la falta de una continuidad institucional dificulta el manejo fiscal. Castilla (2001) muestra que los países latinoamericanos tienen la tasa promedio de rotación del Ministro de Hacienda más elevada en una muestra de 50 países.

Regulación de servicios públicos

Se ha mostrado que un marco sólido y autónomo de regulación sobre los monopolios naturales se traduce en una mayor participación del sector privado en proyectos de inversión en infraestructura; en prácticas eficientes de las empresas a fin de reducir sus costos, redundando en menores tarifas de los servicios públicos; y en una mayor cobertura y calidad, en general, de los servicios públicos. Alexander y Estache (1999) concluyen que los países con marcos normativos que fomentaron la participación privada en proyectos de infraestructura han tenido mayores tasas de crecimiento económico. El estímulo al crecimiento se da mediante la entrada de la inversión extranjera directa a través de privatizaciones y concesiones al sector privado, la mejor asignación de recursos mediante la fijación eficiente de las tarifas de servicios públicos, la mayor competencia que redunde en mayores incentivos para la innovación, y la ampliación de la cobertura y la calidad de los servicios públicos.

Dutz y Hayri (2000) estudian el impacto económico del grado de competencia en una economía y concluyen que existe una sólida correlación entre el crecimiento económico y la efectividad de la regulación sobre las prácticas no competitivas. La lógica es que una mayor competencia facilita los procesos de innovación y, por consiguiente, acelera el crecimiento de la productividad de los factores de producción. Los países latinoamericanos que más han avanzado en desarrollar un marco regulatorio sólido y eficiente son aquellos que abrieron más rápidamente la provisión de los servicios públicos al capital privado y la competencia. En este sentido, Chile fue el pionero, seguido por Argentina, Bolivia y Perú. Según el Foro Económico Mundial (2000), el marco normativo chileno que regula las prácticas monopólicas y que promueve la competencia es el mejor de la región y es el único que se ubica por encima de la media de los países de la muestra.

Protección al consumidor

El Estado ha venido desarrollando un papel promotor de la leal y honesta competencia en el mercado, creando un marco en el que los consumidores tengan diversas opciones de precio y calidad entre las cuales elegir. Según Porter (2001), la existencia de consumidores sofisticados y exigentes, que se amparen bajo una normativa que proteja sus derechos y que sancione las prácticas que atenten contra sus derechos, resultará en condiciones adecuadas de demanda que pro-

10 El índice se elaboró de acuerdo con la existencia de restricciones legales sobre las variables fiscales, la autoridad relativa del ministro de Hacienda con respecto al resto del gabinete o del Poder Ejecutivo con respecto al Legislativo, y la transparencia del manejo fiscal.

picien el desarrollo de conglomerados competitivos (*clusters*). El papel del Estado se circunscribe a uno de facilitador que brinda información al mercado, fomenta la auto-resolución de los conflictos, promueve la competencia para incrementar la calidad de los bienes y servicios, y proporciona instancias donde los consumidores pueden conciliar con los empresarios soluciones satisfactorias para ambas partes.

El grado de avance en los países latinoamericanos en este campo es disperso y, en algunos casos, aún incipiente. Según el Foro Económico Mundial (2000), los países en la región que más han avanzado con respecto al grado de sofisticación de sus consumidores y los estándares de calidad de los bienes demandados son Chile, Brasil, Argentina y Costa Rica. La mayoría de países andinos, por su parte, se ubican en los últimos puestos de la muestra de países reseñados.

Sistema judicial

La mayoría de encuestas muestra que la seguridad jurídica, el control de la corrupción y la resolución adecuada de conflictos son piezas fundamentales para la realización de inversiones en un país. Según el Banco Mundial (1997), el 70% de inversionistas en una encuesta realizada en 69 países considera que un sistema judicial deficiente es el mayor impedimento para realizar sus inversiones en América Latina. Los sistemas judiciales en América Latina sufren de muchas de las limitaciones típicas de la judicatura de un país en desarrollo: escasez de recursos financieros para sostener a las cortes y los jueces, procedimientos complejos de resolución de disputas, y elevada politización de los procesos de nombramiento y remoción de magistrados.

Estos factores han redundado en sistemas judiciales deficientes y con una muy baja aprobación de la opinión pública. Según el Foro Económico Mundial (2000), Costa Rica y Chile tienen el sistema judicial más autónomo, menos vulnerable a presiones políticas y con la menor incidencia de corrupción en la región. Sin embargo, el resto de países latinoamericanos, especialmente los andinos, tienen indicadores más deficientes. Una reciente encuesta realizada por “Latinobarómetro” muestra que en promedio menos de un tercio de la opinión pública latinoamericana tiene una opinión favorable de su sistema judicial.

No obstante, la apertura de las economías, los procesos de privatización y la preponderancia del modelo de libre mercado en un sistema democrático ha hecho que la reforma del sistema judicial sea impostergable. En este sentido, se iniciaron reformas en la mayoría de países de la región. Entre los avances realizados, una docena de países latinoamericanos crearon Consejos de la Magistratura, como entidades autónomas con la finalidad de nombrar y ratificar a los jueces. Se han incluido también provisiones legislativas y constitucionales que aseguren el financiamiento adecuado del Poder Judicial. Se han establecido centros de adiestramiento especializado en materia judicial para mejorar la calidad de los recursos humanos y sus capacidades profesionales. Asimismo, se han mejorado los sueldos de los jueces para crear los incentivos adecuados que garanticen su probidad e imparcialidad.

V. Mejores prácticas internacionales en el campo económico

A manera de conclusión, se enlista a continuación una relación de las mejores prácticas internacionales identificadas en cada una de las áreas económicas anteriormente reseñadas. La consecución de estas prácticas determinará la agenda institucional a afrontarse en el siglo que se inicia.

Autonomía de bancos centrales

Según Cukierman (1992), la autonomía legal de un banco central dependerá de cuanto menos discrecionalidad tenga para fijar sus objetivos. De esta manera, tendrá más autonomía si se le fija un único objetivo (estabilidad de precios) por ley. Será también más autónomo cuanto más libertad tenga en el diseño y ejecución de sus políticas, con excepción de los límites operativos impuestos. Con respecto a estos últimos, cabe destacar la necesidad de imponer límites sobre el financiamiento permitido al sector público, incluyendo a la banca de fomento, así como la posibilidad de asignar recursos para la promoción de actividades particulares. El banco central deberá ser, asimismo, el único responsable de la formulación, aprobación, ejecución y control de su presupuesto institucional. Además, deberá tener completa libertad en el nombramiento y fijación de remuneraciones de su personal. La mayor independencia en la fijación de políticas para conseguir sus objetivos deberá ser acompañada también de mecanismos explícitos de responsabilidad o rendición de cuentas.

Red de seguridad financiera

Una red de seguridad financiera bien diseñada, basada en buenas prácticas internacionales, reducirá la ocurrencia de quiebras por deficiencias en la gestión bancaria y protegerá los intereses del pequeño depositante. Estos objetivos se lograrán mediante la disminución de las fallas de información, la promoción de la disciplina de mercado, el diseño adecuado de mecanismos de detección y corrección temprana de dificultades, y la concentración de los costos de las quiebras bancarias en los accionistas y administradores de las instituciones financieras. Según Rojas Suárez (1997), una red de seguridad financiera sólida deberá tener las siguientes características: (i) clara definición de objetivos, independencia y autonomía administrativa; (ii) mecanismos explícitos de nombramiento y remoción de las autoridades; (iii) adecuados mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades; (iv) mecanismos claros de rendición de cuentas y efectivamente implementados; (v) utilización limitada de la función del prestamista de última instancia del banco central sólo para problemas estrictamente de liquidez; (vi) evitar la discrecionalidad y garantizar la equidad en la aplicación de las normas; (vii) minimizar los problemas de información con el fin de incentivar la disciplina de mercado; y (viii) minimizar la representación privada en las instituciones de la red de seguridad financiera.

Gobierno corporativo

Según los *Principios de Gobierno Corporativo* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, un buen gobierno corporativo deberá ser caracterizado por un marco normativo que proteja los derechos básicos consagrados al accionista, incluyendo el derecho al dividendo, a la información, al voto y a la participación en la distribución del patrimonio neto de una sociedad cuando esta se disuelva y liquide. Asimismo, dicho código de conducta deberá asegurar el tratamiento equitativo de los accionistas, incluyendo a los minoritarios y extranjeros, y la prohibición explícita del uso de la información privilegiada confidencial. En caso que los derechos del accionista sean violados, el marco legal deberá incluir medidas administrativas y judiciales para la reparación del daño que se hubiese generado en perjuicio del accionista.

Se deberán incluir, asimismo, disposiciones legales a fin de prevenir los conflictos de interés entre la sociedad constituida y sus administradores. Con respecto a los grupos de interés, prác-

ticas de buen gobierno corporativo deberán velar por la protección de los derechos que la ley les concede y por un adecuado acceso a información relevante. De hecho, tanto la transparencia de la información revelada a los accionistas e inversionistas, como los estándares aplicables a la elaboración de la misma, los estándares de auditoría y los canales de disseminación son componentes cruciales de un buen gobierno corporativo. Por último, deberá existir un marco normativo que defina las responsabilidades, funciones y deberes del directorio u órgano de administración, y las retribuciones y sanciones respectivas en caso de mal desempeño.

Reglas fiscales

Según Kopits y Symansky (1998), un marco institucional sólido en el campo fiscal deberá ser transparente, eficiente, estable, responsable y equitativo. La transparencia implica desarrollar sistemas que generalicen y hagan pública la información respecto de la evolución de la gestión pública, constituyendo éste un seguro en contra de la corrupción. La eficiencia alude al uso apropiado de los recursos públicos, tanto humanos como materiales, para lograr determinados objetivos. La estabilidad implica que el gobierno maneje las finanzas públicas de una manera predecible y consistente con los objetivos explícitos de la política fiscal. La responsabilidad se refiere a la rendición de cuentas de los funcionarios en sus respectivos niveles funcionales. La equidad implica que el gobierno tome en cuenta los efectos de la política sobre la distribución del ingreso y la riqueza, por una parte, y los efectos de sus decisiones financieras sobre las futuras generaciones, por otra.

Si bien estos principios institucionales son irrefutables y componen una estructura de buenas prácticas en el manejo fiscal, Hausmann (1998) ha señalado que el diseño o la reforma de las instituciones fiscales implica la necesidad de reconciliar y equilibrar medidas particulares con los diversos objetivos que se tienen. Por ejemplo, la solución de problemas de coordinación (asociados a las inconsistencias atribuidas al manejo de fondos colectivos y su utilización para el financiamiento de proyectos individuales) mediante una mayor delegación de poder a la autoridad fiscal tiende a incrementar la discrecionalidad en el manejo fiscal, pudiendo provocar problemas de agente/principal, malversación de recursos y extracción de rentas. No obstante, la adopción de reglas con el objetivo de reducir la discrecionalidad de la autoridad tiende a reducir los márgenes de maniobra e introduce rigideces.

Regulación

La literatura en este campo recomienda que la entidad regulatoria deberá regirse mediante premisas que favorezcan la introducción de competencia en el sector, como, por ejemplo, estructuras de propiedad que limiten la integración vertical u horizontal, mecanismos que faciliten el acceso a la información, y salvaguardas que garanticen su autonomía del poder político. Las piezas fundamentales en los procesos de reforma lo constituyen la introducción de competencia mediante la remoción de los obstáculos de entrada al sector, el establecimiento de un marco regulatorio que cubra aspectos asociados a la calidad, precios y cobertura. Galal y Nauriyal (1995) muestran que la reforma regulatoria centrada en atender problemas de información asimétrica, la fijación eficiente de los precios y un órgano supervisor autónomo y creíble, presenta un *benchmark* para los países en desarrollo que se embarquen en reformar los sectores de infraestructura de servicios públicos. Privilegiar estos aspectos constituye un importante desafío en varios países de la región.

Protección al consumidor

Las mejores prácticas internacionales señalan que la protección al consumidor deberá procurar: (i) brindar mayor información en el mercado; (ii) generar mecanismos para que las empresas brinden mayor información al mercado y compitan leal y honestamente por la preferencia de los consumidores ofreciendo la calidad de los productos que los consumidores exigen; (iv) generar incentivos para que las empresas atiendan y solucionen directamente los reclamos de sus consumidores; (v) lograr que el consumidor tenga un papel activo, informándose, comparando y premiando con su elección al empresario leal y honesto, y haciendo valer sus derechos directamente ante los empresarios; (vi) realizar una labor de supervisión del mercado y ofrecer, no sólo una solución legal a los consumidores que presentan sus casos ante la entidad competente, sino una solución real cuando el consumidor enfrente una insatisfacción de sus necesidades e intereses.

Sistema judicial

Una agenda de reforma judicial integral deberá contener los siguientes elementos: (i) la reforma de los procesos de capacitación de los jueces a fin de mejorar su calidad académica y profesional (rediseño del currículum de la Academia de la Magistratura); (ii) el establecimiento de sistemas de nombramiento y destitución de jueces que garanticen su independencia e idoneidad, que mantengan un mínimo de estabilidad en sus cargos y reduzcan la provisionalidad de los jueces; (iii) el establecimiento de una gestión administrativa eficiente que permita la resolución puntual de casos y la agilización de la carga procesal; (iv) la existencia de una oferta de servicios judiciales que cubra la demanda existente; (v) la necesidad de crear una estabilidad en el presupuesto del sector justicia que pueda solventar los costos de una maquinaria judicial eficiente y sostenible (lo que incluye mejores remuneraciones para los jueces, una adecuada infraestructura, entre otros); (vi) el desarrollo de medios alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y sistemas de conciliación; y (vii) la creación de incentivos adecuados para combatir la corrupción, el tráfico de influencias y la vulnerabilidad del sistema judicial a presiones privadas y políticas.

En resumen, las mejores prácticas internacionales involucran proponer soluciones institucionales ante la existencia de fallas de mercado y de problemas de información y, así, minimizar el impacto negativo que las mismas puedan tener. La protección de los derechos del pequeño depositante (red de seguridad financiera), del accionista minoritario (gobierno corporativo) o del consumidor y usuario de los servicios públicos (regulación anti-monopólica y legislación de protección al consumidor) deriva de la necesidad de proveer un bien público que el mercado por sí solo no está en capacidad de brindar. La eficiencia y calidad de un sistema de administración de justicia constituyen un elemento esencial para que estas mejores prácticas internacionales se sustenten en el tiempo. Los procesos de reforma puestos en marcha son relativamente recientes y tardarán aún buen tiempo en rendir sus frutos. Las mejoras que se requieren en la calidad de las instituciones y la gobernabilidad de los países latinoamericanos necesariamente tendrán que ir de la mano de una reforma efectiva del Poder Judicial. La existencia de un sistema judicial que funcione adecuadamente es un requisito indispensable tanto para el funcionamiento del Estado de Derecho como para el desarrollo de un país.

Por último, un común denominador de las reformas planteadas para preservar la estabilidad macroeconómica, tanto en el campo monetario como en el fiscal, lo constituye limitar la discrecionalidad de la autoridad pública y aumentar la transparencia de la gestión pública. La delegación de autoridad a una entidad autónoma y la sujeción a reglas pre-establecidas son solucio-

nes institucionales a los incentivos adversos que pueden caracterizar a los gobiernos de turno y que explican, en gran medida, la inestabilidad macroeconómica sufrida en el pasado.

VI. Bibliografía

- Ades A. y Di Tella R. (1999). "Competition and Corruption", *American Economic Review*, 89 (4): 982-993.
- Alesina A. Hommes R., Hausmann R. y Stein E. (1998). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America", *IDB Working Paper*, No. 394.
- Alexander I. y Estache A. (1999). "Infrastructure Restructuring and Regulation – Building a Base for Sustainable Growth", World Bank, *mimeo*.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2000). "Desarrollo Más Allá de la Economía", *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington DC.
- Banco Mundial (1997). *World Development Report*, Washington DC.
- Banco Mundial (1998). *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Washington DC: Banco Mundial.
- Brunetti A., Kisunko G. y Weder B. (1998). "Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector", *The World Bank Economic Review*, 13 (3): 353-384.
- Castilla, L. (2001). "Finance Minister Turnover and Fiscal Outcomes: New International Evidence", CAF, *mimeo*.
- Chong A. y Calderón C. (1999). "Institutional Quality and Income Distribution", *Economic Development and Cultural Change*.
- Chong A. y Calderón C. (2000). "Causality and Feedback between Institutional Measures and Economic Growth", *Economics and Politics*, 12 (1): 69-81.
- Clarke G. (2001). "How the Quality of Institutions Affects Technological Deepening in Developing Countries", World Bank, *Working Paper*, No. 2603.
- Cukierman A. (1992). *Central Bank Strategy, Credibility and Independence*. Cambridge: MIT Press.
- Cukierman A., Webb S. y Neyapti B. (1992). "Measuring the Independence of Central Banks and its Effect on Policy Outcomes", *The World Bank Economic Review*, 6 (3): 353-398.
- Drazen A. (2000). *Political Economy in Macroeconomics*, Princeton: Princeton University Press.
- Dutz M. y Hayri A. (2000). "Does More Intense Competition Lead to Higher Growth?", *World Bank Working Paper*, No. 2320.
- Foro Económico Mundial. (2000). *2000 Global Competitiveness Report*, Davos: Foro Económico Mundial.
- Galal A. y Nauriyal B. (1995). "Regulating Telecommunications in Developing Countries", *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 1520
- Hall R. y Jones C. (1999). "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker Than Others", *Quarterly Journal of Economics*, 114 (1): 83-116.
- Hausmann R. (1998). "Fiscal Institutions for Decentralizing Democracies: Which Way to Go?", *Democracy, Decentralization and Deficits in Latin America*, ed. Fukasaku K. and Hausmann R., Paris: OECD.
- Kane E. (2000). "Designing Financial Safety Nets to Fit Country Circumstances", Boston College, *mimeo*.

- Kaufmann D., Kraay A. y Zoido-Lobaton P. (1999). "Governance Matters," World Bank, *mimeo*.
- Knack S. y Keefer P. (1995). "Institutions and Economic Performance: Cross Country Tests Using Alternative Institutional Measures", *Economics and Politics*, 7: 207-227.
- Kopits G. y Symansky S. (1998). Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No. 162.
- La Porta R., Lopez de Silanes F. y Shleifer A. (1998). "The Quality of Government", *Journal of Law, Economics and Organization*, 15(1): 222-279.
- La Porta R., Lopez de Silanes F. y Shleifer A. y Vishny R. (1996). "Law and Finance", *NBER Working Paper*, No. 5661.
- Levine R. (1997). "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda", *Journal of Economic Literature*, 35 (2): 688-726.
- Lora E. "Camino a la Competitividad: La Ruta Institucional", Banco Interamericano de Desarrollo, *mimeo*.
- Mauro P. (1995). "Corruption and Growth", *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- Naím M. (1999). "Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion?", Documento preparado para Conference on Second Generation Reforms, Fondo Monetario Internacional, Washington DC.
- North D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- Panizza U. (1999). "Why do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Premium", *IDB Working Paper* No. 403.
- Persson T. (2001). "Do Political Institutions Shape Economic Policy?", *NBER Working Paper*, No. 8214.
- Porter M. (2001). "The Microeconomics of Development", presentación realizada en el foro *Competitividad y Desarrollo: Visión y Prioridades para la Acción*, CAF.
- Poterba J. y Von Hagen J. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Chicago: University of Chicago Press.
- Rojas-Suarez L. (1997). *Safe and Sound Financial Systems; What Works for Latin America*, Washington, DC: Interamerican Development Bank.
- Rojas-Suarez L. (2001). "Los Seguros de Depósitos de los Países Andinos: Evaluación, Recomendaciones y Estudio sobre la Creación de un Mecanismo de Reaseguro", Secretaría General de la Comunidad Andina, *mimeo*.
- Sachs J. y Warner A. (1995). "Natural Resource Abundance and Economic Growth", *NBER Working Paper* No. W5398.
- Stein E., Talvi E. y Grisanti A. (1998). "Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience". *NBER Working paper*, No. 6358.
- Stein E. y Daude C. (2001). "Institutions, Integration and the Location of Foreign Direct Investment", Banco Interamericano de Desarrollo, *mimeo*.
- Straub S. (2000). "Empirical Determinants of Good Institutions: Do We Know Anything?", *IDB Working Paper*, No. 423.
- Treisman D. (1998). "The Causes of Corruption: A Cross National Study", UCLA, *mimeo*.
- Urrutia L. (2001). "Gobierno Corporativo en América Latina", CAF, *mimeo*.
- Velarde J. y Rodríguez M. (1998). "Autonomía de tres instituciones públicas en el Perú", Banco Interamericano de Desarrollo, *Documento de trabajo*, No. 342.
- Wei S. (1997). "How Taxing is Corruption on International Investors?", *NBER Working Paper*, No. 6030.

Capítulo VII

Pobreza y desigualdad, tendencias recientes en América Latina*

VII

Germán Ríos¹

I. Introducción

II. Pobreza y Desigualdad. Tendencias recientes en América Latina

1. Pobreza
2. Desigualdad
3. Otros indicadores de bienestar

III. Principales causas de la pobreza y la desigualdad en la región

IV. Relación entre capital humano, pobreza, desigualdad y crecimiento económico

V. ¿Cómo reducir la pobreza y la desigualdad?

La agenda para combatir la pobreza y la desigualdad en el siglo XXI

1. Políticas para generar crecimiento
2. Políticas para generar oportunidades y reducir la desigualdad
3. Políticas que incrementan la participación de los pobres en la toma de decisiones
4. Políticas de protección que contribuyan a mitigar riesgos

VI. Consideraciones finales

VII. Bibliografía

* Las opiniones expresadas en este artículo son del autor y no representan la opinión de la Corporación Andina de Fomento (CAF).
1 Economista de país a cargo de Venezuela y Brasil en la Dirección de Estudios Económicos de la CAF. El autor desea agradecer los útiles comentarios de Fidel Jaramillo, Pedro Rojas, Ricardo García, Neile Quintero, el apoyo de la Dirección de Comunicaciones Corporativas de la CAF y el trabajo de asistente de investigación y edición de Adriana Fiore y los comentarios editoriales de Daniela Norambuena. Por favor, enviar comentarios a grios@caf.com.

I. Introducción

Las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales implementadas durante las décadas de los ochenta y noventa han tenido éxito limitado para encaminar a la región hacia el crecimiento económico sostenido y sustentable. Algunos estudios recientes en los temas de pobreza y desigualdad muestran que aunque se han producido ganancias importantes en el mejoramiento de la educación y de la salud de los habitantes de la región, los estándares de vida no han mejorado significativamente en los noventa y en algunos países se ha producido inclusive un retroceso. La razón principal para un desempeño tan desalentador parece ser la falta de políticas y estrategias que realmente estimulen el crecimiento económico, mejoren el bienestar general, la equidad y las condiciones de vida de la población.

América Latina es la región más desigual del mundo en desarrollo, lo que atenta de manera directa contra la posibilidad de que los frutos del crecimiento económico puedan alcanzar a los pobres. Por esta razón, las políticas económicas que están dirigidas a promover el crecimiento y la reducción de la pobreza deben tomar en cuenta que es un prerrequisito mejorar la distribución del ingreso en la región. En tal sentido, la palabra clave es ‘oportunidad’. Los pobres necesitan que se les brinden las oportunidades para incrementar y mejorar la calidad de sus activos, especialmente su capital humano. Para generar estas oportunidades, los gobiernos de la región deben concentrarse en aquellas políticas económicas y sociales que promuevan el crecimiento, que generen empleo y reduzcan la desigualdad, que permitan a los pobres participar en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas y que contribuyan a mitigar los riesgos provenientes de fluctuaciones económicas indeseadas y desastres naturales.

El presente capítulo se propone abordar los temas de desigualdad social y pobreza en la región, con la finalidad de presentar un conjunto de recomendaciones y propuestas de política económica y social, en la búsqueda de lineamientos estratégicos para el desarrollo sostenible. El documento describe tendencias recientes en pobreza y desigualdad; analiza las causas de estos fenómenos; discute la relación entre crecimiento económico, pobreza y desigualdad, y propone una serie de políticas para contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la región.

II. Pobreza y desigualdad: Tendencias recientes en América Latina

1. Pobreza

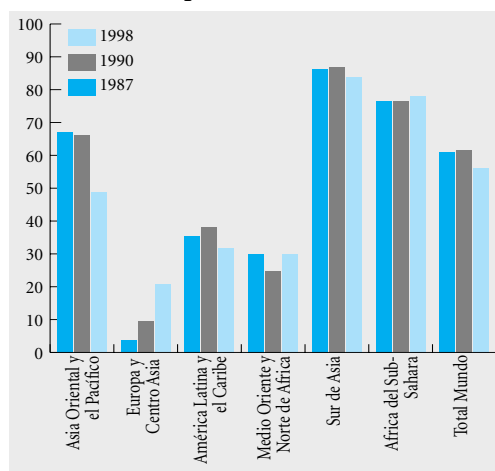
Diversos organismos internacionales, tales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), coinciden en señalar que durante la década de los noventa la reducción de la pobreza ha sido muy limitada en América Latina y en el mejor de los casos se encuentran los mismos niveles de pobreza imperantes a comienzos de la década de los ochenta, la llamada “década perdida”. A pesar de que las instituciones mencionadas utilizan diferentes metodologías y datos en sus análisis para determinar las tendencias recientes de la pobreza, sus resultados son similares. Es interesante señalar que si bien el nivel absoluto de pobreza es una variable importante, especialmente a nivel de país, la tendencia a lo largo del tiempo es clave para evaluar el conjunto de políticas económicas y sociales adoptadas por un país y su efecto sobre dicha tendencia. En este sentido, este capítulo se enfoca en el análisis de tendencias regionales recientes en materia de pobreza y desigualdad.

En el siguiente gráfico se verifica que a nivel mundial², los niveles de pobreza total (porcentaje de personas que viven con menos de \$2 por día) se redujeron levemente de 61,0% en 1987 a 56,1% en 1998. Es interesante destacar que si excluimos China, país que ha experimentado una importante reducción de los niveles de pobreza y representa una alta proporción de la población mundial, la reducción de la pobreza a nivel mundial es menor, pasando la misma de 58,2% a 57,9% durante el mismo período. En el caso de América Latina y el Caribe se constata un empeoramiento de la problemática de la pobreza en el lapso que va de 1987 a 1990, pasando de 35,5% a 38,1%. Recientemente, este indicador ha experimentado una mejora al ubicarse en 31,7% para 1998.

De acuerdo con los datos más recientes al momento de escribir este capítulo (Wodon y otros, 2001), en 1998 el 35% de los habitantes de América Latina vivía en situación de pobreza total y 16% se encontraba en situación de pobreza extrema³, lo que quiere decir que no son capaces ni siquiera de cubrir sus necesidades mínimas alimenticias diarias. Esto implica una mejora con respecto a 1992, cuando la pobreza total alcanzó 40% y la pobreza extrema se ubicó en 20%. Sin embargo, si se compara con los niveles de 1986, la situación es levemente peor, debido a que los índices registraron 33% y 14% para pobreza total y pobreza extrema respectivamente.

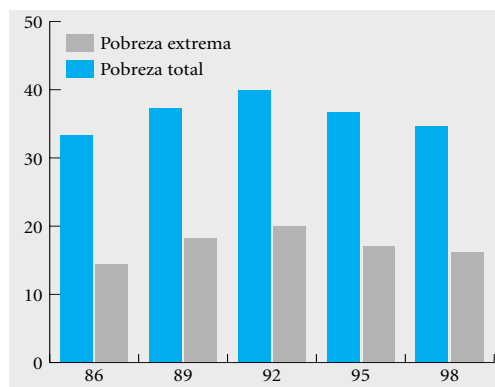
Cabe destacar que los índices de pobreza de la región se mantienen altos y la leve mejora en la década de los noventa tiene que ver en parte con las ganancias que en materia de lucha anti-pobreza ha tenido Brasil después de la implementación del Plan Real entre 1994-98. Este progreso en reducción de la pobreza probablemente hubiese sido más impresionante si la crisis de México no hubiera causado un incremento de la indigencia en la región en 1996. Adicionalmente, las crisis que afectaron América Latina entre 1998 y 1999 indican que los niveles de pobreza probablemente han aumentado en los dos últimos años.

Gráfico 1
Porcentaje de personas viviendo con menos de US\$2 por día



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 2
Pobreza total y pobreza extrema en América Latina

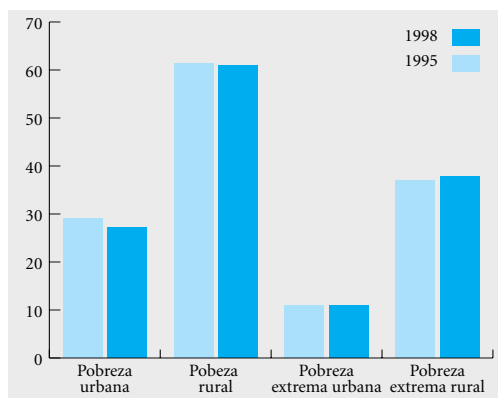


Fuente: Banco Mundial.

2 Para una lista de los países que conforman cada bloque del mundo en desarrollo, referirse al Anexo No.1

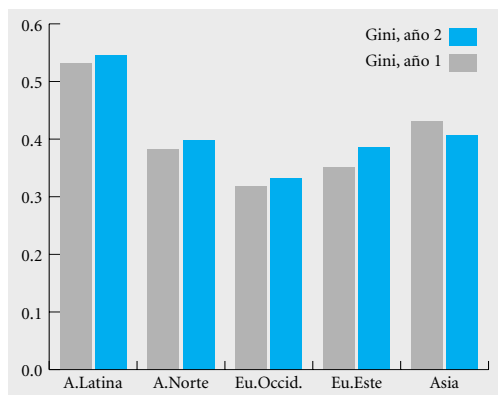
3 El estudio por Wodon y otros utiliza como línea de pobreza total el costo de necesidades básicas de alimentación (2.200 calorías por día por persona) más el costo de otras necesidades básicas. La línea de pobreza extrema sólo considera el costo de necesidades básicas de alimentación.

Gráfico 3
Pobreza urbana y rural
(en porcentajes)



Fuente: Banco Mundial.

Gráfico 4
Cambios en desigualdad del ingreso en el mundo, en los noventa



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

la distribución del ingreso haya mejorado en ninguno de ellos durante la década de los noventa.

De hecho, en la siguiente tabla se puede apreciar un aumento en el coeficiente de Gini⁴ de 0,53 a 0,55 para la región durante los años noventa. Comparando a América Latina con otras regiones del mundo se pueden derivar dos conclusiones. En primer lugar, sólo Asia muestra un mejoramiento en la distribución del ingreso en los noventa. En segundo lugar, la desigualdad en América Latina, además de ser la peor, ha aumentado en la década de los noventa. El resto de las regiones, excluyendo Asia, también muestran un deterioro en la distribución del ingreso en el período analizado.

Una dimensión importante de la pobreza es su diferente incidencia en áreas rurales con respecto a las áreas urbanas. Tanto la pobreza total como la pobreza extrema tienden a ser más elevadas en zonas rurales. De acuerdo con el estudio mencionado de Wodon y otros, en 1998 la pobreza total fue el doble en el medio rural comparada con el medio urbano, mientras que la pobreza extrema representó el triple en la misma comparación. Dado que aproximadamente 75% de la población de América Latina vive en ciudades, el número absoluto de pobres es mayor en áreas urbanas que en áreas rurales. Sin embargo, al considerar la pobreza extrema, el número absoluto de personas en esta situación es mayor en el campo que en la ciudad debido al alto porcentaje de personas que no pueden ni siquiera satisfacer sus necesidades básicas alimenticias en ese medio, comparado con la ciudad. Esto tiene importantes implicaciones en el diseño de políticas que persiguen atacar la pobreza.

2. Desigualdad

La región se caracteriza por su desigual distribución del ingreso y la excesiva concentración del mismo en pocas manos. De hecho, América Latina se ha convertido en la región más desigual del mundo. Un reciente trabajo del BID (Szekely y Hilgert, 1999) utiliza datos de encuestas de hogares para 15 países de la región y concluye que no es posible afirmar que la

4 El coeficiente de Gini mide la magnitud de la desviación de la distribución del ingreso de individuos u hogares en una economía de una distribución del ingreso perfectamente equitativa. Un coeficiente de Gini igual a cero significa una distribución del ingreso totalmente equitativa, mientras que un coeficiente igual a 100 representa total desigualdad del ingreso.

Cuadro 1:
Cambios en la desigualdad en América Latina

Países	Años	Coefficiente de Gini Año 1	Coefficiente de Gini Año 2
Bolivia	(1996,1997)	0,588	0,589
Brasil	(1992,1997)	0,573	0,591
Chile	(1990,1997)	0,547	0,564
Colombia	(1991,1998)	0,567	0,568
Costa Rica	(1989,1997)	0,460	0,459
Ecuador	(1995,1998)	0,560	0,560
El Salvador	(1995,1998)	0,505	0,559
Honduras	(1989,1998)	0,570	0,588
México	(1989,1996)	0,531	0,528
Nicaragua	(1993,1998)	0,567	0,602
Panamá	(1991,1997)	0,563	0,576
Paraguay	(1995,1998)	0,620	0,569
Perú	(1991,1997)	0,464	0,506
Uruguay	(1989,1997)	0,406	0,430
Venezuela	(1995,1997)	0,470	0,496
Promedio América Latina		0,5327	0,5456

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

3. Otros indicadores de bienestar social

Además de los indicadores tradicionales de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, es importante analizar otras variables que forman parte del capital humano de la población y cuyo mejoramiento puede permitir a los más necesitados escapar de la pobreza. De particular importancia son los indicadores de educación y salud. En la tabla siguiente se observa que la región ha conseguido importantes logros en el área de salud durante los noventa, y se encuentra en una posición relativamente mejor que otras regiones del mundo en desarrollo. La mortalidad infantil en la región se redujo en un 24% en el período 1990-98 y sólo Europa y Centro Asia tienen una tasa menor a América Latina y el Caribe en 1998. Con respecto a la esperanza de vida al nacer, la misma se incrementó en casi dos años en la década y es la mayor de todas las regiones del mundo en desarrollo para 1998.

Con respecto a los indicadores de educación, la región se encuentra relativamente bien posicionada en relación a otras regiones del mundo en vías de desarrollo. La tasa de analfabetismo se ha reducido en tres puntos en el período 1990-98 y es la segunda más baja del mundo en desarrollo después de Europa y Centro Asia. Otro indicador donde la región ha tenido un buen desempeño es en el índice bruto de matrícula en educación primaria⁵, pasando de 104,7% en 1986 a 109,9% en 1994. En este renglón, América Latina y el Caribe es sólo superada por la región de Asia Oriental y el Pacífico.

En resumen, se puede afirmar que la pobreza se ha reducido levemente en la región en los no-

5 El índice bruto de matrícula en educación primaria es la razón entre la matrícula total en primaria (independientemente de la edad del estudiante) y el grupo de la población en edad de asistir a educación primaria.

Cuadro 2: Indicadores de salud en el mundo en desarrollo

Región	Mortalidad Infantil < 5 años (por cada 1000 nacidos)		Esperanza de vida al nacer (años)	
	1990	1998	1990	1998
Asia Oriental y el Pacífico	54.6	42.5	67.4	68.9
Europa y Centro Asia	34.4	26.0	69.3	68.9
América Latina y el Caribe	49.4	37.7	68.0	69.7
Medio Oriente y Norte de África	70.7	54.9	64.6	67.6
Sur de Asia	120.8	89.1	59.0	62.3
África del Sub-Sahara	155.5	151.1	50.1	50.4
Total Mundo	86.7	75.1	65.4	66.8

Cuadro 3: Indicadores de educación en el mundo en desarrollo

Región	Analfabetismo (% de personas > 15 años)		Matrícula en educación primaria (% bruta)	
	1990	1998	1986	1994
Asia Oriental y el Pacífico	20.9	15.5	120.9	114.5
Europa y Centro Asia	4.4	3.5	102.2	99.8
América Latina y el Caribe	15.2	12.2	104.7	109.9
Medio Oriente y Norte de África	45.9	36.9	93.2	97.4
Sur de Asia	53.1	46.8	85.0	99.7
África del Sub-Sahara	50.1	40.5	79.0	78.0
Total Mundo	29.6	24.9	102.2	103.8

venta, pero continúa a niveles similares a los imperantes a comienzos de la década de los ochenta. La desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina es la peor del mundo en desarrollo, con tendencia a desmejorar aún más. No obstante, otros indicadores sociales, principalmente aquellos referentes a educación y salud, muestran un importante avance durante los noventa y posicionan a la región por encima de la mayoría de las regiones en desarrollo del mundo.

III. Principales causas de la pobreza y la desigualdad en la región

Pobreza y desigualdad constituyen procesos complejos que son el resultado de una combinación de factores económicos, políticos y sociales que interactúan entre sí y muchas veces se refuerzan mutuamente, exacerbando sus efectos sobre los más necesitados. Las personas son pobres por diversas razones que incluyen la falta de activos o la depreciación de los mismos, la imposibilidad de acceder a mercados (financieros, de bienes, etc.) y la falta de oportunidades de trabajo. Por esta razón, y como se discutirá más adelante, el mecanismo más eficiente para ayudar a la población a escapar de la trampa de la pobreza y la inequidad es a través de la creación de oportunidades que les permita superar la situación de carencia en la que se encuentra. Estas oportunidades se generan promoviendo el crecimiento

económico, implementando políticas que ayuden a los mercados a trabajar para los pobres y apoyándoles con medidas que les permitan adquirir o generar activos. Adicionalmente, aspectos institucionales tales como el orden jurídico y los mecanismos de participación en la sociedad, son claves para entender los fenómenos de pobreza y desigualdad en la medida en que estos factores pueden ser un obstáculo para la generación de oportunidades o para que los pobres las aprovechen.

La pobreza y la desigualdad también son reforzadas por normas sociales, valores y factores culturales existentes a nivel del núcleo familiar, la comunidad e instituciones de mercado. Estos factores explican la razón por la cual grupos vulnerables de la población, tales como mujeres, minorías étnicas y diversos grupos raciales, se encuentren en desventaja con respecto a otros grupos de la población para aprovechar oportunidades de una mejor vida.

Otro aspecto fundamental al estudiar los problemas de pobreza y desigualdad es la volatilidad causada por eventos externos imprevistos y difíciles de predecir, tales como fluctuaciones de la actividad económica y desastres naturales, que causan que los pobres puedan perder la poca riqueza que poseen, que se incremente la deserción escolar y que aumente su desesperanza debido a la variabilidad de sus magros ingresos, que los hacen salir y entrar de la situación de carencia, y que se debilite su acceso a oportunidades de desarrollo humano. Adicionalmente, la volatilidad del crecimiento económico puede afectar de manera asimétrica a los pobres. Recientes estudios (Agenor, 2001 y Lustig, 2000) muestran que la pobreza aumenta más durante épocas de contracción económica de lo que se reduce en períodos de bonanza. Esto puede ocurrir porque durante recesiones económicas las familias más pobres se ven obligadas a retirar a los niños de la escuela, lo que conlleva efectos negativos en el capital humano de los más necesitados. Estos efectos son de largo plazo y pueden ser de carácter irreversible.

En general, a nivel mundial se puede observar que aquellas regiones que han crecido más rápidamente han logrado mayores reducciones en los niveles de pobreza. Tal es el caso de Asia Oriental y el Pacífico. La relación contraria también se verifica, y el ejemplo de Europa y Centro Asia así lo confirma. En el caso de América Latina y el Caribe los bajos niveles de crecimiento promedio durante las décadas de los ochenta y noventa han determinado que la reducción en la pobreza haya sido limitada. De hecho, tal como se mencionó anteriormente, los niveles actuales de pobreza total y extrema son bastante similares a los registrados a comienzos de los ochenta.

El crecimiento económico está asociado a la creación de nuevos empleos y al aumento de los ingresos reales de toda la población, lo que ayuda a las personas por debajo de la línea de pobreza a cruzarla. No obstante, el crecimiento económico no lo es todo y sus efectos sobre la pobreza depen-

Cuadro 4: Crecimiento y pobreza en el mundo en desarrollo

Región	Crecimiento PNB Promedio 1987-1998 (%)	Variación en pobreza 1987-1988 (%)
Asia Oriental y el Pacífico	7.6	-27.3
Europa y Centro Asia	-2.9	475.0
América Latina y el Caribe	2.7	-10.7
Medio Oriente y Norte de Africa	3.0	-0.3
Sur de Asia	5.7	-2.8
Africa del Sub-Sahara	2.3	2.0
Total Mundo	2.7	-8.0

Fuente: Banco Mundial.

den de la distribución inicial del ingreso y de los activos de la población y de otros factores institucionales. Por esta razón, políticas que promuevan una mejor distribución del ingreso y mejores y más fuertes instituciones, contribuirán a que los frutos del crecimiento económico se transmitan más eficientemente y más rápidamente hacia la población de menores recursos.

IV. Relación entre capital humano, pobreza, desigualdad y crecimiento económico

Existe un intenso debate entre quienes opinan que el crecimiento económico beneficia a los pobres y aquellos que piensan que, por el contrario, la expansión del producto no es beneficiosa para la reducción de la pobreza. El argumento tradicional para apoyar la primera tesis es que el crecimiento económico crea oportunidades para los pobres en la medida en que genera empleo e incrementa el nivel de ingreso para toda la población. De hecho, un reciente estudio (Dollar y Kraay, 2000) asevera que el ingreso de los pobres se incrementa en una relación de uno a uno con el crecimiento económico general. Los defensores de la segunda tesis argumentan que existe evidencia de que el crecimiento económico aumenta la disparidad del ingreso entre ricos y pobres y por consiguiente ha estado frenando en los últimos años la reducción de la pobreza (Fields, 1989 y Ravallion, 1995).

Sin embargo, estas visiones que a primera vista parecen tan dispares, pueden ser conciliadas. La clave para entender esos argumentos, aparentemente contradictorios, está en la variabilidad con la cual el crecimiento económico beneficia a la población con menores recursos. Evidentemente, los pobres se benefician del crecimiento económico y sufren ante una contracción sostenida del producto, pero también es claro que mejoras en el ingreso nacional medido a nivel agregado (cuentas nacionales) es diferente a las mediciones individuales de ingresos producidas por las encuestas de hogares. La desigualdad del ingreso es importante para explicar el porqué los frutos del crecimiento no llegan a los pobres. Enormes diferencias entre países o regiones dentro de un mismo país pueden ser determinantes claves de que los más necesitados no tengan acceso a las ganancias asociadas a una expansión económica. Adicionalmente, diferencias a nivel individual también son importantes para explicar el porqué los más necesitados no se benefician del crecimiento económico como otros grupos de la población. Factores tales como dotaciones iniciales de capital humano y físico, localización geográfica, tipos de organización social y la imposibilidad de asegurarse contra riesgos de eventos externos inesperados, pueden explicar el hecho de que algunos grupos no se beneficien del crecimiento e impidan que la pobreza se reduzca más rápidamente.

V. ¿Cómo reducir la pobreza y la desigualdad? La agenda para combatirlas en el siglo XXI

Debido a la complejidad de los fenómenos de pobreza y desigualdad, así como a sus múltiples dimensiones, la estrategia para atacar estos problemas no puede enfocarse sólo en factores económicos, sino que también deben tomarse en cuenta los factores políticos, sociales y culturales. Adicionalmente, es importante incluir a las comunidades en la resolución de sus propios problemas, así como contar con una red de seguridad social que pueda atender a los más necesitados

en momentos en que ocurren fenómenos inesperados, tales como desastres naturales o fluctuaciones inesperadas de la actividad económica.

De lo que se trata es de crear oportunidades para los pobres, de darles la posibilidad de que puedan participar en la resolución de sus propios problemas, de incrementar los mecanismos de protección social, tanto a nivel nacional como local, e inclusive a nivel mundial. Indudablemente, el crecimiento económico es fundamental para reducir la pobreza, pues a través del mismo se generan los recursos que permiten a la sociedad mejorar su bienestar general. Sin embargo, el crecimiento es necesario pero no suficiente y otras políticas deben complementarlo.

El conjunto de políticas que conforman la agenda para combatir la pobreza y la desigualdad se puede resumir en:

- políticas para generar crecimiento;
- políticas para generar oportunidades y reducir la desigualdad;
- políticas que incrementen la participación de los pobres en la toma de decisiones; y
- políticas de protección que contribuyan a mitigar los riesgos que los más desposeídos enfrentan como consecuencia de situaciones inesperadas.

1. Políticas para generar crecimiento

Para que las economías crezcan se necesita inversión, tanto pública como privada, que a su vez genere aumento del ingreso de los pobres y creación de empleos. Por esta razón, es preciso un ambiente adecuado para generar oportunidades de inversión por parte del sector privado. Esto se logra a través de un marco de estabilidad y transparencia económica, política y social, y mediante políticas que mejoran la competitividad de las naciones, como por ejemplo la promoción del desarrollo tecnológico o un marco institucional que no cree obstáculos innecesarios a la iniciativa privada.

Más específicamente, las políticas fiscales y monetarias deben estar coordinadas y tener metas claras y creíbles. Adicionalmente, el marco institucional que regula la inversión privada también debe cumplir con condiciones de transparencia y estabilidad y se debe contar con un sector financiero sano y que canalice el ahorro hacia proyectos de inversión rentables. Como se mencionó anteriormente, el mejoramiento en la distribución del ingreso es fundamental, porque el nivel de desigualdad determina qué tan rápido y cuánto de los beneficios del crecimiento económico efectivamente llegan a la población de menores recursos.

La reducción de la corrupción y un sistema legal eficiente también contribuyen a un mejor ambiente para la inversión. La inversión pública debe enfocarse en mejorar la competitividad del país a fin de incrementar la productividad y el crecimiento. El Estado debe proveer, conjuntamente con el sector privado, la infraestructura adecuada (carreteras, puertos, telecomunicaciones, etc.) que permita reducir los costos de producción y generar crecimiento. Especial importancia debe darse a las políticas económicas que benefician a las microempresas, tales como eliminación de trámites innecesarios para su creación y funcionamiento, profundización de los mercados financieros para asegurar oferta de créditos para la pequeña y mediana empresa y provisión de apoyo logístico que les permita acceder a mercados.

La integración económica y la expansión hacia otros mercados son políticas que favorecen al crecimiento económico y por ende contribuyen a reducir la pobreza. En este sentido la región debe integrarse de una manera justa a la economía mundial, a fin de aprovechar las ventajas que mayores mercados ofrecen y economías de escala. De igual manera, políticas económicas que favorezcan las exportaciones de productos donde América Latina y el Caribe tiene ventajas compe-

Vías para la paz

En junio del 2001, la Corporación Andina de Fomento (CAF) aprobó un préstamo por US\$ 200 millones al gobierno de Colombia, destinado a la ejecución de obras que beneficien a la población rural de las zonas en conflicto, dentro del Programa de Transporte Vías para la Paz e Inversiones Complementarias. Este programa busca mejorar la infraestructura del transporte, tanto de carreteras como de vías fluviales, al servicio de las comunidades más pobres; generar empleo temporal mediante la utilización de mano de obra local y fomentar el sentido de pertenencia sobre estas obras, de manera que las comunidades se comprometan activa y solidariamente en su ejecución y mantenimiento sostenible.

El Programa forma parte del componente Recuperación Económica y Social del Plan Colombia, cuyo financiamiento por US\$ 900 millones está en proceso de consolidación con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y otros organismos internacionales. Para su ejecución, se ha tomado en consideración que el mejoramiento de la infraestructura del transporte permitirá el traslado adecuado de los productos agropecuarios hacia los centros de consumo, viabilizando las actividades productivas en las zonas en conflicto. Así mismo, mejorará los niveles de acceso de los servicios del Estado a las comunidades rurales en materia de salud, educación, recreación, saneamiento ambiental y justicia.

Es importante señalar que los proyectos de inversión están localizados en regiones del país que se caracterizan por la presencia de asentamientos humanos dispersos, con alto nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), las cuales se manifiestan en deficiencia de infraestructura del transporte, conflictos económicos y sociales, alteración del orden público y presencia de cultivos ilícitos. El Programa también contribuirá a reducir el costo económico del conflicto armado, el costo en protección y en vidas que se pierden por homicidios y el impacto negativo de la violencia en los niveles de inversión privada. Además, reducirá los impactos sobre el ambiente y los costos derivados del desplazamiento de la población rural a causa del conflicto, a la par que generará más de 100 mil empleos rurales de carácter temporal.

titivas contribuirán a generar riqueza que, junto con otras políticas, aumentarán el bienestar de la población, especialmente de los más necesitados.

2. Políticas para generar oportunidades y reducir la desigualdad

Crear oportunidades para los pobres y reducir la desigualdad requiere generar activos y fortalecer los existentes a través de la creación y mejoramiento del capital humano, inversión en infraestructura para los pobres (electrificación rural, agua y saneamiento, sistemas de riego para pequeños productores agrícolas, etc.) y acceso a mercados financieros. Siendo el principal activo con que cuentan los pobres su capital humano, políticas que mejoren el acceso a una educación de calidad y que garanticen el acceso a un buen sistema de salud, son claves para reducir las disparidades en la distribución del ingreso.

Por otra parte, el acceso de los más desposeídos a activos materiales tales como tierra, infraestructura, servicios financieros y a redes de protección social, contribuirá a la reducción de la desigualdad y al mejoramiento de su calidad de vida. En este sentido, el gobierno central y los go-

biernos locales pueden y deben contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad porque son los proveedores por excelencia de servicios públicos e infraestructura. Para alcanzar estos objetivos se propone que los gobiernos de los países de la región reorienten el gasto público hacia bienes y servicios públicos, tales como educación, salud e infraestructura, que incrementan el capital humano, físico y financiero de los pobres.

Otra forma de dar oportunidades a los pobres es haciendo que los mercados trabajen en su beneficio. La evidencia empírica (Banco Mundial, 2000) muestra que aquellos países que están abiertos al comercio internacional se encuentran en una situación de estabilidad macroeconómica y poseen un sistema financiero desarrollado, tienen mayores posibilidades de crecer y, por ende, de generar mayores recursos para los pobres. Sin embargo, dependiendo del marco institucional, las reformas estructurales pueden acarrear mayores costos para los más necesitados, por lo que es importante contar con adecuadas redes de protección social y medidas complementarias para apoyar a los desasistidos durante la transición. Adicionalmente, las reformas pueden ayudar a los pobres a mejorar la calidad de sus vidas en la medida en que permiten el acceso a los mercados de créditos, simplifican los trámites para constituir microempresas, o crean mecanismos para proveer seguros a pequeña escala contra riesgos. Políticas públicas que promuevan al mejor

Proyecto Telecentros

La CAF destinó a la Alcaldía de Chacao en Caracas, Venezuela, y a la comunidad de Calamarca en el altiplano paceño en Bolivia, un monto de US\$ 168.000 bajo la modalidad de una Cooperación Técnica no Reembolsable con recursos del Fondo para el Desarrollo Social y Humano (FONDESHU), el cual es un fondo de la Corporación destinado a apoyar proyectos productivos comunitarios. El aporte será utilizado para la adquisición del servicio de acceso al sistema pedagógico en Internet así como para el programa de capacitación y fortalecimiento de docentes en el uso de la tecnología.

Entre los objetivos principales de *La Escuela en Internet* se encuentran: preparar a los ciudadanos en el uso y acceso de las herramientas tecnológicas; facilitar el acceso de la comunidad escolar a la información; desarrollar las fortalezas necesarias para dinamizar las comunidades escolares estimulando la incorporación activa y participativa del estudiantado, y proporcionar espacios para el acceso a la información, documentación, formación, comunicación, dinamización del empleo y fomento de la microempresa entre otros usos que se promueven a través de estos *Telecentros*.

Los Telecentros serán un poderoso instrumento para llevar a los miembros de estas comunidades y de sus alrededores, iguales oportunidades de acceso a las herramientas básicas de manejo de la información, las cuales son esenciales para la apropiación del producto clave de la Sociedad de la Información: el conocimiento. Es una excelente iniciativa para la democratización del acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación, lo que contribuirá al cierre de la brecha de exclusión que se genera de la capacidad de manejo de las Tecnologías de Información y Comunicación por parte de unos, mientras que otros (usualmente de menores recursos) quedan marginados, reproduciéndose una vez más los esquemas de inequidad que prevalecen en América Latina.

funcionamiento de los mercados de bienes y servicios y que promuevan el acceso de los pobres a dichos mercados, contribuyen a generar más y mejores oportunidades para los grupos más desprotegidos de la sociedad.

Otro grupo de políticas debe estar dirigido a reducir la desigualdad basada en género, localización geográfica y origen étnico o racial. Entre otras se puede mencionar la reforma agraria, que garantice mecanismos para adquisición de tierras por parte de minorías, conjuntamente con apoyo técnico. Debe hacerse énfasis en que las políticas sociales (educativas, de salud, etc.) alcancen a los grupos más discriminados de la población. Como se ha mencionado anteriormente, especial énfasis debe hacerse para crear oportunidades en zonas rurales, donde la pobreza extrema es más marcada.

3. Políticas que incrementan la participación de los pobres en la toma de decisiones

Para poder aprovechar mejor las ventajas que conllevan mayor crecimiento y mayores y mejores oportunidades, los pobres necesitan poder influir en las decisiones que los afectan a través de una mayor participación en los procesos políticos. En este contexto, políticas públicas que promuevan transparencia, responsabilidad y disseminación de información contribuyen a que los pobres estén mejor informados y puedan tener voz para modificar o proponer medidas de política. Adicionalmente, el Estado debe ayudar a los pobres a acceder al sistema de justicia a través de alternativas que reduzcan los costos que implican los procedimientos judiciales y mediante entrenameamiento en normas judiciales y leyes.

La descentralización es una política que puede ayudar a los pobres de manera importante en la medida que los acerca más a los proveedores de bienes y servicios públicos. Esto puede impulsarse dándole mayor autonomía a las administraciones locales, pero al mismo tiempo fortaleciendo sus capacidades para proveer mejores servicios públicos. Por otra parte, el Estado puede contribuir a promover la organización de los pobres a fin de que tengan más facilidad de interactuar con otras organizaciones privadas y públicas para procurar mejoras en su calidad de vida.

4. Políticas de protección que contribuyan a mitigar riesgos

Los pobres son especialmente vulnerables a fluctuaciones inesperadas de la actividad económica, a desastres naturales y a enfermedades, porque tienen menos posibilidades de mitigar el impacto de estos fenómenos sobre su calidad de vida en comparación con otros grupos de la población que poseen mayores recursos para asimilar las consecuencias de eventos imprevistos. En este sentido, los gobiernos, tanto el central como los locales, pueden jugar un papel importante proveyendo mecanismos de mitigación de riesgo tales como políticas económicas anticíclicas, políticas preventivas para minimizar el impacto de eventos inesperados y políticas de apoyo cuando se producen sorpresas negativas en el ámbito económico, desastres naturales y problemas que afectan a la salud pública. Por supuesto que las políticas que promueven la generación y adquisición de activos por parte de los pobres (capital humano, tierra, tecnología, etc.) ayudarán a los más necesitados a gerenciar mejor y por ellos mismos los riesgos que enfrentan.

Para minimizar el impacto que las fluctuaciones económicas indeseadas o los desastres naturales tienen sobre los pobres es fundamental el desarrollo y promoción de mecanismos de seguro que contribuyan a mitigar la volatilidad asociada con eventos imprevistos. En tal sentido, programas de microseguro pueden reforzar los programas de microfinanzas; planes de empleo pueden ayudar frente a condiciones económicas adversas; programas de transferencias focaliza-

das pueden funcionar durante períodos de emergencia y fondos sociales pueden proveer protección ante sorpresas negativas. Otras políticas más específicas son:

- seguros de salud
- sistemas de pensiones
- redes de protección social (seguros al desempleo, fondos de inversión y protección social, transferencias directas focalizadas)
- planes de empleo
- programas de apoyo a la microempresa

Es fundamental contar con las herramientas de política macroeconómica que permitan reducir la volatilidad causada por variaciones inesperadas en los términos de intercambio y condiciones económicas adversas. En este sentido, fondos de estabilización macroeconómica, prudente manejo de flujos de capitales y políticas fiscales y monetarias anticíclicas pueden contribuir a reducir el impacto que tiene la volatilidad sobre los pobres. Adicionalmente, planes y programas de prevención de desastres naturales pueden también ayudar a disminuir los riesgos que enfrentan los estratos de menos recursos de la población.

Finalmente, la participación de la comunidad internacional en la estrategia de lucha contra la pobreza se ha hecho más importante en un mundo crecientemente interconectado. El mayor acceso a mercados internacionales por parte de los países más pobres, el velar por la estabilidad financiera internacional para reducir la volatilidad que ha azotado a los países de la región en los últimos años, y la transmisión de avances tecnológicos en los campos de la salud, la agricultura, las telecomunicaciones y la educación, son iniciativas que contribuirán a la reducción de la pobreza en la región. De igual manera, los bancos multilaterales que atienden a América Latina (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Corporación Andina de Fomento) deben continuar participando en la implementación de programas tan importantes como el HIPC⁶ y el apoyo a los países latinoamericanos en la formulación e instrumentación de estrategias de combate a la pobreza. Esto se puede lograr a través de la promoción a las microempresas, infraestructura para los pobres, cooperación técnica y programas sociales focalizados.

VI. Consideraciones finales

La pobreza y la desigualdad continúan siendo graves problemas para América Latina y el Caribe. A pesar de que la región ha obtenido importantes triunfos en la lucha contra estos flagelos, el camino por recorrer aún es largo y requiere de la voluntad política para implementar estrategias que ataquen todas las dimensiones de estos problemas tan complejos. En este sentido, políticas económicas y sociales que generen crecimiento económico, creen oportunidades para los pobres, incentiven la participación de los más necesitados en el proceso político y provean con mecanismos de defensa y seguridad contra lo inesperado, son fundamentales para avanzar en el proceso de crear una sociedad más rica y justa. El trabajo de la comunidad internacional y especialmente el de las instituciones multilaterales de desarrollo debe enfocarse en apoyar las políticas mencionadas en un contexto de equidad, apoyando a las economías más necesitadas de la región.

6 Highly Indebted Poor Countries, por su siglas en inglés. Este programa persigue la reducción de deuda externa de países con bajos niveles de ingreso y además apoya la implementación de reformas para aumentar el crecimiento y el desarrollo de dichos países.

Anexo 1: Lista de países en desarrollo

Asia Oriental y el Pacífico

Camboya	Bulgaria
China	Croacia
(Islas) Fiji	República Checa
Indonesia	Estonia
Kiribati	Georgia
República (Democrática) de Corea	Hungría
República de Corea (Corea del Norte y Corea del Sur)	Islas Man
Laos	Kazajistán
Malasia	República de Kirguiz
Islas Marshall	Letonia
Estados Federados de Micronesia	Lituania
Mongolia	Macedonia
Myanmar	Moldavia
Palau	Polonia
Papúa Nueva Guinea	Rumania
Filipinas	Federación Rusa
Samoa	República Eslovaca
Islas Salomón	Tayikistán
Tailandia	Turquía
Tonga	Turkmenistán
Vanuatu	Ucrania
Vietnam	Uzbekistán
	Yugoslavia (Serbia / Montenegro)

Sur de Asia

Afganistán
Bangla Desh
India
Maldivas
Nepal
Pakistán
Sri Lanka

Europa y Centro Asia

Albania
Armenia
Azerbaijón
Bielorrusia
Bosnia Herzegovina

América Latina y el Caribe

Antigua y Barbuda
Argentina
Barbados
Belice
Bolivia
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica
Cuba
Dominica
República Dominicana
Ecuador
El Salvador

Granada

Guadalupe

Guatemala

Guyana

Haití

Honduras

Jamaica

México

Nicaragua

Panamá

Paraguay

Perú

Puerto Rico

San Kitts y Nevis

Santa Lucía

San Vicente y Granadina

Surinam

Trinidad y Tobago

Uruguay

Venezuela

Medio Oriente y Norte de África

Argelia

Bahrein

Djibouti

Egipto

Irán

Irak

Jordania

Líbano

Libia

Marruecos

Omán

Arabia Saudita

República Árabe de Siria

Tunisia (antes Túnez)

Banco del Este y Gaza

República del Yemen

África del Sub-Sahara

Angola

Benin

Botswana

Burkina Faso

Burundi

Camerún

Cabo Verde

República Central del África

Chad

Comoros

Congo, República Democrática

Congo, República

Costa de Marfil

Guinea Ecuatorial

Eritrea

Etiopía

Gabón

Gambia

Ghana

Guinea

Guinea - Bissau

Kenia

Lesoto

Liberia

Madagascar

Malawi

Mali

Mauritania

Mayote

Mozambique

Namibia

Nigeria

Ruanda

Sao Tomé y Príncipe

Senegal

(Islas) Seychelles

Sierra Leona

Somalia

Sudáfrica

Sudán

Swazilandia

Tanzania

Togo

Uganda

Zambia

Zimbabwe

VI. Bibliografía

Agenor Pierre-Richard, “Business Cycles, Economic Crises, and the Poor: Testing for Asymmetric Effects”, mimeo, Banco Mundial, mayo 2001.

Banco Interamericano de Desarrollo, “América Latina frente a la Desigualdad: Progreso Económico y Social en América Latina”, Informe 1998-99, 1998.

Banco Interamericano de Desarrollo, “Desarrollo más allá de la economía: Progreso Económico y Social en América Latina”, Informe 2000. Ed. 2000.

Banco Mundial, “World Development Report 2000/2001: Attacking poverty”, 2001.

Banco Mundial, “World Development Indicators”. Varios números.

Banco Mundial, “Securing our Future in a Global Economy”, 2000.

Banco Mundial, “Prospects for Developing Countries and World Trade”, 2000.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), “Panorama Social. 1999-2000”.

Dollar y Kraay, “Growth is Good for the Poor”, mimeo, Banco Mundial, marzo 2000.

Fields Gary, “Changes in Poverty and Inequality in Developing Countries”, World Bank Research Observer, 1989.

Kliksberg Bernardo, “Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina”, mimeo, Washington D.C., 2000.

Kliksberg Bernardo. “Relaciones entre ética y desarrollo”, Ponencia presentada en el Foro Internacional Hacia una Ética del Desarrollo, Caracas, 22 y 23 de febrero de 2001.

Londoño Juan Luis y Miguel Szekely, “Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America”, Banco Interamericano de Desarrollo, octubre 1997.

Lustig Nora, “Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics”. Banco Interamericano de Desarrollo, febrero 2000.

PNUD/ONU, “Informe sobre el Desarrollo Humano”, varios años.

Ravallion Martín, “Growth and Poverty: Evidence for Developing Countries in the 1980’s. Economic Letters, 1995.

Ravallio, Martín, “Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages”, Banco Mundial, septiembre 2000.

Szekely Miguel y Marianne Hilgert, “The 1990’s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality”, Banco Interamericano de Desarrollo, diciembre 1999.

Wodon Quentin, “Poverty in Latin America: Trends (1989-1998) and Determinants”, mimeo, Banco Mundial, marzo 2001.

Capítulo VIII

Violencia, narcotráfico y corrupción: retos y soluciones compartidas



José Luis Ramírez¹ - Pedro Rojas²

I. Introducción

II. Violencia

1. Determinantes de la violencia
2. Propuestas políticas

III. Corrupción

1. Consecuencias
2. Acción regional contra la corrupción
3. La necesaria modernización del Estado

IV. Narcotráfico

1. Corresponsabilidad

V. Conclusiones generales

VI. Bibliografía

*Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la CAF.

1 Director de comunicaciones corporativas, DCC.

2 Economista – País: Colombia.

I. Introducción

América Latina se encuentra entre las regiones del mundo con uno de los mayores índices de violencia, corrupción y participación en las actividades relacionadas con el narcotráfico. Estas características sociales e institucionales han sido objeto de investigación bajo diferentes ópticas académicas en los últimos años, las cuales han permitido un avance en la comprensión y análisis de la dimensión de dichos fenómenos.

Sin lugar a dudas, estos tres importantes temas hacen parte esencial de la agenda internacional, lo que de hecho los vincula de manera directa con la agenda interna de cada uno de los estados latinoamericanos atendiendo a su condición de asuntos “intermésticos”³.

Con diferentes grados de intensidad y en diversas circunstancias estos tres elementos se han visto entrelazados en algunos de los países del área, creando un círculo vicioso difícil de vencer. En América Latina en general y dentro de los países andinos en particular, el narcotráfico ha tendido redes de corrupción que permean las instancias de la vida social y económica, y a la vez generan situaciones de violencia difícilmente controlables.

De otro lado, los nefastos efectos de la corrupción inciden de manera directa en el desarrollo económico y social de los países afectados, a pesar de que no es fácil determinar a ciencia cierta la magnitud del daño causado. De igual manera, llevan a que las causas objetivas de la violencia se perpetúen, haciendo aún más difícil la efectividad de las políticas públicas encaminadas a reducir sus consecuencias. Es así como en algunos casos la institucionalidad democrática se ha visto amenazada por la presencia de uno o varios de los temas antes mencionados.

Tomando en cuenta estas situaciones, durante los últimos años diversas instancias del sector público y privado, así como organismos internacionales, han venido analizando este tipo de fenómenos para identificar la dimensión y alcances de los mismos y también promover, en la medida de lo posible, la adopción de políticas conjuntas para enfrentarlos.

El presente trabajo busca hacer una descripción general, así como aportar elementos para la discusión sobre los fenómenos de la violencia, la corrupción y el narcotráfico en América Latina –con énfasis en los países de la región andina–, tratando de aislar sus principales determinantes y presentar algunas recomendaciones de políticas públicas para actuar en dichos campos sobre la base de los avances recientes en su análisis y comprensión.

II. Violencia

En las estadísticas internacionales sobre violencia, los países de América Latina (AL) se destacan por los indicadores negativos en esta materia. En una comparación entre diferentes regiones del mundo, AL aparece como la zona más violenta e insegura. El fenómeno no es nuevo y menos aún sus consecuencias. La violencia, o las violencias –como se ha considerado en los últimos años dado su carácter múltiple–, se continúa(n) manifestando de manera sistemática en todos los ámbitos de

³ Dentro del contexto de las relaciones internacionales se ha acuñado el término “interméstico” para referirse a los asuntos con una estrecha vinculación entre lo externo y lo interno, de acuerdo con la propuesta del académico norteamericano Abraham Lowenthal. Ver al respecto: Pardo Rodrigo, *Relaciones Internacionales y proceso de paz*, mimeo, Santafé de Bogotá, 2001, p. 2.

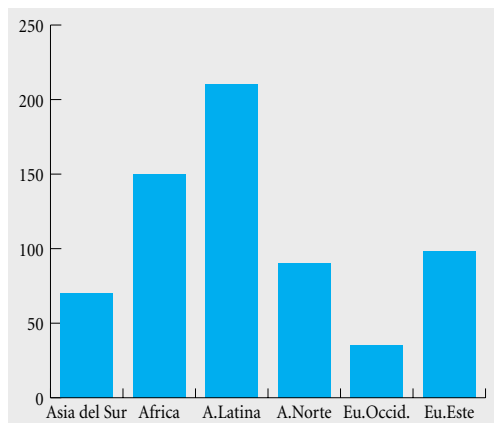
la vida social, lo que implica que su consideración, análisis y estrategias para enfrentarla adquieran una especial centralidad dentro de la agenda de acción internacional.⁴

En AL se han presentado diversas manifestaciones de este fenómeno que van asociadas con las generadas por los regímenes dictatoriales y la violación sistemática de los derechos humanos; las derivadas de las confrontaciones armadas de carácter interno, en las cuales los actores del conflicto suelen violar las normas establecidas por el Derecho Internacional Humanitario afectando en especial a la sociedad civil, así como las procedentes de la delincuencia común –de la calle– o las de carácter intrafamiliar que afectan por igual a mujeres y niños.

Según las estadísticas, AL registra tasas de violencia seis veces superiores al promedio mundial (Carrillo, 2000). De ahí que para algunos analistas la violencia ha terminado por convertirse en el principal problema económico y social en Latinoamérica, ya que fuera de los graves efectos sociales, los costos de la misma podrían representar 14% del PIB regional (Londoño y Guerrero, 2000). Para Colombia y El Salvador los costos se acercan a 25% del PIB. Sin embargo, a pesar de estos hechos, hasta hace muy poco tiempo el combate y control de la violencia no acaparaba especial atención en las estrategias públicas, ni se desarrollaban políticas que fueran más allá de lo meramente judicial o policial (Londoño y Guerrero, 2000).

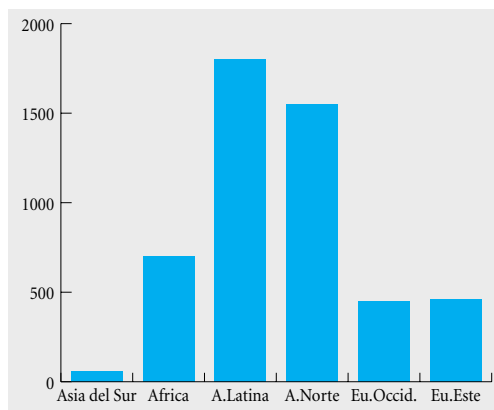
Aun cuando los indicadores de violencia en la región son mayores que en el resto del mundo, es notable la diversidad de niveles cuando se observan las cifras en los diferentes países (Cuadro 1). Como se puede apreciar en el cuadro, los problemas más agudos se encuentran en algunos países centroamericanos y de la región andina, los cuales paralelamente han tenido que enfrentar situaciones graves relacionadas con el fenómeno del narcotráfico y conflictos armados internos de diversa intensidad y duración.

Gráfico 1
Homicidios: tasas medianas por delitos denunciados
(por millón de habitantes, 1999)



Fuente: Naciones Unidas, Global Report on Crime and Justice.

Gráfico 2
Robos: tasas medianas por delitos denunciados
(por millón de habitantes, 1999)



Fuente: Naciones Unidas, Global Report on Crime and Justice.

4 Para algunos autores el fenómeno de la violencia lleva implícita una relación de carácter asimétrico. “En general, la violencia se ejerce desde una posición de mayor fuerza hacia otra dotada de menor fuerza en el momento. Tanto en el caso del padre que golpea a su hijo, del violador que reduce a su víctima o del grupo guerrillero que ataca a un destacamento militar en el momento de la acción el agresor dispone o presupone disponer de mayor fuerza. Y es esa mayor fuerza la que lo lleva a actuar de tal manera, presumiendo de su objetivo”. Ver, Franco Saúl, *El Quinto: no matar*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1999.

Cuadro 1:
Tasas de homicidios en países seleccionados
(homicidios por 100.000 habitantes, último año disponible, 1990-1997)

Colombia	76,3	Rusia	15,4	Costa Rica	4,4
Guatemala	61,0	EE.UU.	9,4	Venezuela	11,2
México	18,5	El Salvador	40,8	Gran Bretaña	0,9
Brasil	16,9	Argentina	4,7	Japón	0,7

Fuente: Organización Panamericana de la Salud y Naciones Unidas.

Cuadro 2:
Tasas de homicidios en países seleccionados
(1980-1995)

	1980	1985	1990	1995
México	18	18	18	20
El Salvador	40	55	72	139
Colombia	35	42	88	80
Venezuela	12	10	18	35
Perú	2	3	5	10
Brasil	12	14	25	32
América Latina	15	18	25	30

Fuente: Londoño y Guerrero, 2000.

Cuadro 3:
Tasas de homicidios en países seleccionados
(homicidios por 100.000 habitantes, 1995)

	Datos Oficiales	Estimativos
Brasil	18	80
Colombia	76	76
El Salvador	40	139
México	18	20
Perú	3	10
Venezuela	11	35

Fuente: Londoño y Guerrero, 2000.

También se observa un deterioro en la situación de violencia de los países de la región en las últimas dos décadas (*Cuadro 2*). La tendencia es compartida por la mayoría de países en el mundo, que han visto incrementar sus índices de criminalidad en el mismo período (Fajnzylber et al. 2001). Este comportamiento podría estar vinculado con procesos socio-económicos ocurridos en la región en los últimos años, los cuales no han podido ser contrarrestados por políticas públicas enfocadas a atacar el problema de la violencia.

Dicha percepción, que en muchos casos no se compagina con las estadísticas oficiales, podría indicar fallas de información en las formas de medición o una desconfianza generalizada en los sis-

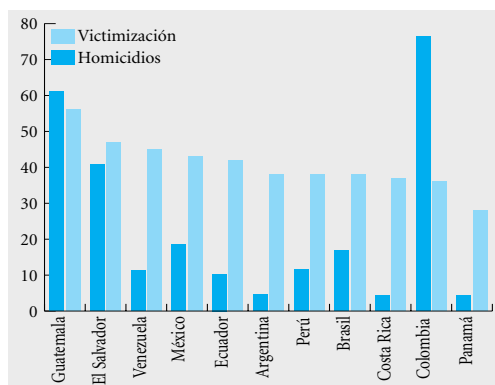
temas judiciales y policiales. Tal y como sucede con la corrupción y el narcotráfico, no es fácilmente cuantificable el fenómeno de la violencia ni sus consecuencias inmediatas. Para Londoño y Guerrero “probablemente, la escasa investigación sistemática e interdisciplinaria sobre la violencia y sus posibilidades de control ayudan a explicar la pobre respuesta de los gobiernos y de sus instituciones a un problema delicado y de tanta trascendencia”. Según dicho análisis, que estimó y verificó la consistencia de las cifras oficiales de violencia, se encontraron grandes discrepancias entre éstas y los estimativos de los estudios (*Cuadro 3*) (Londoño y Guerrero, 2000: 11).

Para otros analistas, cuando se abordan los temas de crimen, violencia o inseguridad, el mínimo común denominador está relacionado con el poco conocimiento de lo que realmente sucede.⁵

De otro lado, el incremento en los niveles de violencia, principalmente en las grandes ciudades latinoamericanas, y la percepción de la sociedad sobre la magnitud del problema, que muchas veces no se corresponde con las cifras oficiales, podrían estar asociados al papel que en su difusión cumplen los medios de comunicación (*Gráficos 3 y 4*).

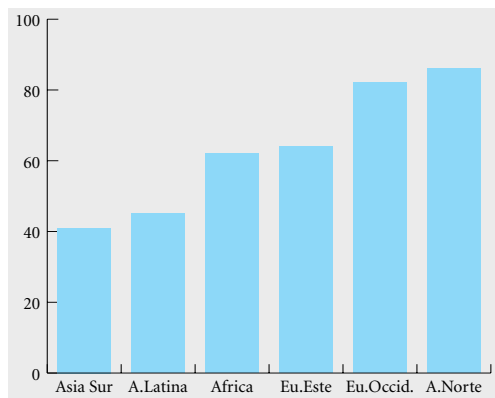
Dada su amplia penetración en los diversos sectores de la sociedad –especialmente a través de la televisión– las imágenes de violencia que se transmiten suelen generar patrones de comportamiento que terminan por reproducirse en la vida diaria. También podría existir cierta sobre-reacción del público en general ante hechos de violencia cubiertos en los medios de comunicación, lo que aparentemente refleja la disparidad que se encuentra en algunos países entre la tasa de homicidios y la tasa de victimización. Como se observa en el *Gráfico 3*, la percepción de la sociedad ante eventos de robo, hurto o asesinato que está recogida en el concepto de “victimización” puede ser bastante diferente de la estadística oficial de homicidios⁶.

Gráfico 3
Tasas de homicidio y victimización
(países seleccionados)



Fuente: Gaviria y Pages; Londoño y Guerrero, 2000.

Gráfico 4
Porcentaje de individuos que realizaron denuncias ante las autoridades competentes



Fuente: Naciones Unidas, Global Report on Crime and Justice, 1999.

5 En efecto, “el diagnóstico de estos fenómenos y el diseño de las políticas pertinentes se enfrentan desde el principio ante un problema de observación y medición, cuya gravedad parece ser proporcional a los niveles de violencia”. Ver, Rubio Mauricio, El desbordamiento de la violencia en Colombia, en Londoño, Gaviria y Guerrero, *Asalto al desarrollo: la violencia en América Latina* (2000), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., p. 104.

6 Como lo expresa Fournier, “los medios de comunicación de masas adquieren un papel protagónico en el desarrollo, transformación y transmisión de la cultura, y sus contenidos se saturan cada vez más de violencia”. Ver, Fournier Marco, Cultura y violencia en el marco de la globalización, en Sapoznikow, Salazar y Carrillo, *Convivencia y seguridad: un reto a la globalización* (2000), Banco Interamericano de Desarrollo y Universidad de Alcalá de Henares, Washington D.C., p. 108.

1. Determinantes de la violencia

La teoría económica clásica ha estudiado el fenómeno de la conducta criminal desde hace siglos, con contribuciones importantes de Beccaria, Paley y Bentham (ver *The New Palgrave: A dictionary of economics*, 1989). En el pensamiento económico moderno el trabajo seminal de Becker (1968) influyó las aproximaciones que sobre esta materia se han realizado en las últimas décadas. En dichos modelos la oferta de violencia es el resultado de la interacción de los violentos y la autoridad, donde la decisión del agresor está basada principalmente en un análisis costo-beneficio que tiene en cuenta los ingresos pecuniarios originados por la acción delictiva y los costos asociados a la penalización y a la probabilidad de captura.

A grandes rasgos, las implicaciones de esta clase de modelos han estado orientadas hacia la formulación de sistemas de penalización y aprehensión que minimicen el comportamiento violento mediante una reducción de la oferta de violencia. Sofisticaciones de estos modelos han contemplado los mercados de bienes robados, el tráfico de drogas y los gastos en protección como factores que influyen la decisión del delincuente.

En América Latina el modelo teórico beckeriano ha sido ajustado a las particularidades de la región. En ésta, el delincuente no solamente se encuentra ante una decisión costo-beneficio sino que hay factores institucionales y socioeconómicos que podrían determinar el comportamiento violento. Entre los diferentes factores determinantes se incluyen la distribución del ingreso, pobreza, capital social, crecimiento económico, educación, funcionamiento de instituciones de justicia y policiales así como guerras civiles (ver Lederman, Loayza, Gaviria, Pages, Fajnzylber, Londoño, Guerrero y Gartner). Trabajos como los de los autores citados se han enfocado a encontrar los determinantes de la violencia en los países de la región mediante un extensivo y profundo trabajo econométrico.⁷

También se han realizado progresos en la determinación de los costos en que incurren las sociedades debido a los procesos violentos. Diversos estudios mencionados en Fajnzylber et al., 2001, dan cuenta de estimativos del costo de la violencia en países desarrollados y en desarrollo. Análisis para los países en desarrollo ubican el costo en aproximadamente 5% del PIB, mientras que en Latinoamérica los estudios de Londoño y Guerrero sitúan el costo en una cifra cercana a 14% del PIB regional.

La relación existente entre los altos índices de violencia y los indicadores de pobreza y distribución del ingreso ha sido uno de los temas más estudiados por los investigadores de esta rama. La intuición detrás de esta relación es que en las sociedades con mayor nivel de desigualdad del ingreso o altos índices de pobreza, el individuo tiene mayores incentivos para realizar actividades delictivas a fin de cambiar su nivel de ingreso y/o emular los patrones de consumo de los grupos con mayores niveles de ingreso.

Este hecho ha sido contrastado empíricamente en estudios rigurosos como los de Fajnzylber, Lederman y Loayza que encuentran una relación robusta entre la desigualdad del ingreso, medida por el coeficiente Gini y la tasa de homicidios, en un estudio reciente. No ha sucedido lo mismo en los estudios que han tratado de asociar el nivel de pobreza con los niveles de violencia, la relación encontrada en la mayoría de trabajos ha sido débil y son más importantes otros facto-

⁷ En los libros *Asalto al Desarrollo*, publicado por el BID, y *Crimen y Violencia en América Latina*, publicado por el Banco Mundial, se encuentran las principales investigaciones realizadas sobre el tema en los últimos años.

res relacionados con el ingreso como los salarios, el crecimiento del PIB o los niveles de desempleo.⁸

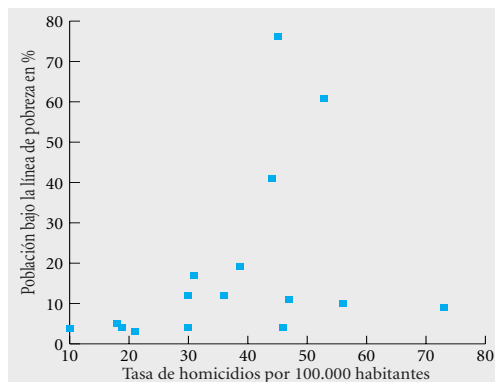
La búsqueda de otras variables que expliquen el fenómeno de la violencia ha sido sistemática en los recientes trabajos liderados por el Banco Mundial. En ellos se han encontrado sustentos empíricos a las teorías del comportamiento criminal. Las actividades relacionadas con la producción y consumo de drogas, el proceso de urbanización, los niveles de educación, el entorno familiar y personal y las características demográficas de las poblaciones, así como medidas relacionadas con el capital social (confianza, membresía, participación, etc), han sido algunas de las variables que explican la ocurrencia de actos violentos. Sin embargo, los estudios del Banco Mundial concluyen que las principales variables que explican la violencia en la región son el bajo crecimiento económico, la desigualdad en el ingreso y las actividades relacionadas con las drogas (posesión o narcotráfico).

La hipótesis de que la violencia tiene un origen en el entorno familiar en el que crecen y maduran miles de niños pertenecientes a las clases más deprimidas -que por un fenómeno de asociación van a reproducir más adelante las conductas que han visto o de las cuales han sido víctimas directas durante sus años de infancia o juventud- pone de manifiesto la dimensión social del problema y la importancia de incluir el tema de la violencia dentro de las políticas de desarrollo social. De hecho, la consideración de la violencia, a diferencia de otras épocas, se aboca de manera conjunta en su manifestación doméstica y/o social, dado que la misma “se aprende, y el primer lugar de aprendizaje es el hogar”.

2. Propuestas de políticas

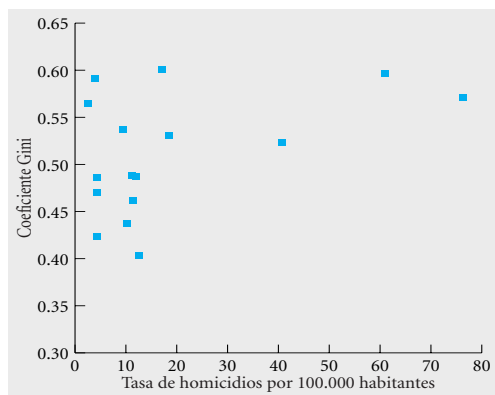
Al estudiar las formas de afrontar los embates de la violencia, aunque se ha encontrado evidencia de la eficacia de algunos métodos policiales y judiciales para reducir el crimen, éstos deberían estar acompañados por políticas públicas encaminadas a reducir sus factores multiplicado-

Gráfico 5
Latinoamérica: nivel de pobreza y tasa de homicidios



Fuente: Banco Mundial, Organización Panamericana de la Salud y Naciones Unidas.

Gráfico 6
Latinoamérica: distribución de ingreso y tasa de homicidios



Fuente: Banco Mundial.

⁸ Según Carrillo, “en América Latina los países más pobres no son necesariamente los más violentos, ni los más desarrollados son necesariamente los menos violentos”. (Ver Carrillo Fernando, *Estado, gobernabilidad y lucha contra la violencia en América Latina*, en Sapoznikov, Salazar y Carrillo, 2000), op. cit., p. 20.

res relacionados con el entorno económico y social en el que está inmersa buena parte de la población de nuestros países.

De ahí que su análisis no se pueda agotar tan sólo en una visión policial, sino que debe envolver un manejo interdisciplinario atendiendo a los diversos factores que entraña esta compleja problemática. Desde dicha perspectiva, un elemento central para el estudio y la definición de propuestas de solución le corresponde al Estado como poseedor del uso legítimo de la fuerza. En esa condición le compete garantizar no sólo la seguridad de sus asociados sino también prevenir las diversas formas de violencia que se pueden manifestar en el entorno social.

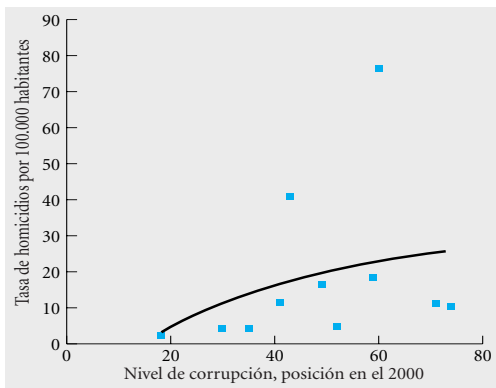
En ese orden de ideas, la modernización del Estado es una necesidad inaplazable en la medida en que unas instituciones fuertes –en especial las encargadas de administrar justicia- pueden jugar un papel determinante en el combate a la violencia⁹. Aunque parezca obvio, no está demás señalar la necesidad de contar con legislaciones que tipifiquen con claridad los diversos delitos y la garantía del cumplimiento en el ejercicio de la ley, pues tales legislaciones son un pilar fundamental del Estado de Derecho y una herramienta eficaz para enfrentar la violencia en sus diversas modalidades¹⁰.

Atendiendo a dicha realidad, el concepto de las reformas no se puede agotar en el marco general del Estado en su concepción más amplia, sino teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades a nivel local. La mayoría de la población en América Latina, un 75% de los habitantes, está concentrada en las grandes urbes, y allí tiene una alta incidencia la violencia que se deriva de la delincuencia común.

De igual manera, a la sociedad civil también le corresponde asumir un papel importante en la búsqueda de la solución a esta problemática, dado que, como se mencionó anteriormente, buena parte del fenómeno se produce como consecuencia del deterioro de los esquemas de relación intrafamiliar. La participación de la sociedad civil –o su “empoderamiento”- adquiere así una mayor preponderancia en el fortalecimiento de la democracia. En esa medida, las propuestas que surjan para mejorar el entorno so-

Gráfico 7

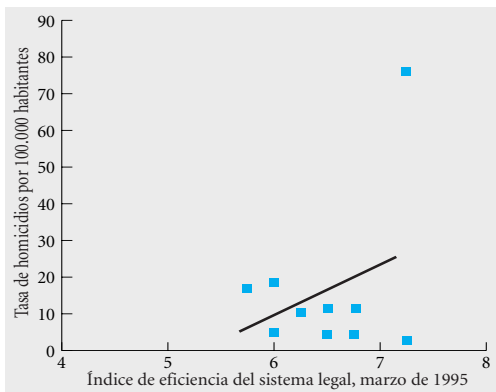
Latinoamérica: nivel de corrupción y tasa de homicidios



Fuente: 2001 Corruption perception index, Transparency International.

Gráfico 8

Latinoamérica: eficiencia del sistema legal y tasa de homicidios



Fuente: Índice de eficiencia del sistema legal. Mauro (1995).

9 Al respecto y para el caso de Colombia, ver Rubio Mauricio, *La justicia en una sociedad violenta*, en Deas, Malcolm y Llorente, María Victoria, compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, (1999) Ediciones Uniandes, Cerec y Grupo Editorial Norma, Santafé de Bogotá, pp. 237-282.

10 Como lo menciona Carrillo, “la lucha contra la corrupción y la defensa, promoción y garantía de los derechos fundamentales son áreas trascendentales en los programas de reforma de los sistemas de justicia”. Sapoznikov, Salazar y Carrillo (2000), op. cit. p. 24.

cial juegan un papel importante en la prevención de la violencia. Un elemento que hay que fortalecer en la participación de la sociedad civil, en el cual el Estado puede coadyuvar de manera efectiva, es el de generar espacios de discusión y análisis sobre las formas de coexistencia pacífica, así como crear instancias de mediación y resolución pacífica de los conflictos en los diversos ámbitos sociales.

De otro lado, y vinculado al siguiente tema, hay que tener en cuenta que el crimen y la violencia están relacionados en muchos casos con el mal funcionamiento de las instituciones encargadas de proveer los servicios de justicia y seguridad, que a su vez está vinculado con el problema de la corrupción. Este es un motivo por el cual es muy importante que se adopten medidas prácticas para hacer frente a dicho fenómeno¹¹.

III. Corrupción

“La corrupción no es un problema de los tiempos sino de los hombres”.

Séneca

La corrupción se ha convertido en uno de los fenómenos más generalizados a nivel internacional, con especial repercusión en América Latina, revistiendo manifestaciones directas tanto en el sector público como en el privado. Diversos informes de organismos multilaterales así como de instituciones privadas, tienden a señalar este delito como un cáncer que termina por corroer los fundamentos de la institucionalidad democrática en los estados donde se presenta, generando consecuencias que afectan el desarrollo económico y la gobernabilidad.

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, la corrupción es la “acción o efecto de corromper o corromperse”. A su vez, corromper es “alterar y trastocar la forma de alguna cosa. Echar a perder, depravar, dañar, podrir. Sobornar a alguien con dádivas o de otra manera. Pervertir o seducir a una persona”. Jurídicamente cada legislación interna define una tipología propia, que en principio debe estar adecuada a los estándares internacionales adoptados por los instrumentos legales vigentes¹².

Sin embargo, los costos que representa no son fácilmente mensurables, aunque existen diversas hipótesis para acercarse a su cuantificación. Lo que sí es cierto es la necesidad de generar normas de transparencia en la ejecución de actividades públicas a través del concepto de *accountability* –o rendición de cuentas–, así como en las normas de contratación y, en general, del buen manejo de los recursos públicos.

1. Consecuencias

A pesar de que como se mencionó los efectos de la corrupción no son fácilmente demostrables, una de sus principales consecuencias está relacionada con la distorsión que se produce en

11 “No se puede avanzar en la adopción de una política en estos dos sectores sin comprometerse seriamente con un ajuste institucional interno que refuerce el cambio mediante la aplicación de estrategias de lucha contra la corrupción”. Ver Uruña Nubia, *La corrupción en los sistemas de justicia y seguridad en Colombia*, en Sapoznikov, Salazar y Carrillo (2000), op. cit. p. 263.

12 Para algunos autores debe existir una diferencia entre la corrupción como práctica que cae dentro de la legislación penal y los casos de negligencia administrativa que conducen a erosionar el patrimonio público pero que no necesariamente se enmarcan dentro de dicha categoría delictiva.

la economía, pues tiende a generar barreras al crecimiento y a propiciar la ineficiencia en el sector público y privado.

El alto grado de desconocimiento que existe sobre los alcances reales de la corrupción trae aparejadas una magnificación o bien una minimización de la misma, con las graves consecuencias que se derivan de dicha apreciación para enfrentar este flagelo¹³. En un evento organizado por el Centro Carter sobre Transparencia para el Crecimiento en las Américas el entonces secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Rubin, resaltó que este flagelo puede llegar a convertirse en ciertos casos en el impedimento más importante para el crecimiento económico sostenible. Por su parte, en la misma reunión, el ex presidente Jimmy Carter afirmó que “la corrupción es un obstáculo a la inversión extranjera y una amenaza a la estabilidad democrática en todo el mundo, no solamente en las Américas”¹⁴.

Así mismo, el presidente de Costa Rica, Miguel Ángel Rodríguez, consideró que “... la crisis financiera global de los últimos dos años resaltó la dimensión económica de la corrupción. En algunos países la corrupción incrementó la vulnerabilidad de la crisis. En otros la corrupción fue un impedimento significativo para la puesta en práctica de las respuestas necesarias a la crisis y el restablecimiento de la confianza ante los mercados financieros globales”. Desde un punto de vista meramente económico existen diversos ángulos de aproximación al problema. Para J. Vásquez Caro, desde el ángulo macroeconómico la corrupción tiene efectos sobre el déficit fiscal al aumentar el gasto y disminuir la recaudación de impuestos, así como en la inflación pues los gobiernos se ven forzados a emitir dinero para financiar el déficit fiscal.¹⁵ Según algunos analistas existen tres tipos de impactos económicos atendiendo a los efectos que la corrupción tiene en el crecimiento y el desarrollo, en la eficiencia de la administración y los proyectos del sector público (Badel, 1999). Ellos son:

1. Distorsiones económicas y barreras al crecimiento: en la medida en que la corrupción impide las inversiones y el crecimiento al menos por tres vías:

- Contratos irregulares.
- Contratos con sobornos que impiden la inversión.
- La corrupción desvía la inversión productiva y disminuye el crecimiento.

2. Crea ineficiencias y favoritismos en el sector privado pues aumenta el costo al hacer negocios. Desalienta las nuevas ideas y las innovaciones. Promueve la desigualdad entre las empresas. Provoca una reducción en la calidad de los productos. Desvía los recursos de las inversiones y otras actividades productivas¹⁶. En el trabajo de Bardhan se menciona que los efectos distorsionadores de la corrupción podrían superar a los de los impuestos.

3. Genera ineficiencias administrativas en las operaciones y proyectos del sector público.

¿Qué factores determinan el desarrollo de la corrupción? Factores socio-políticos derivados del clientelismo y problemas de caudillismo; factores derivados de la conformación de las instituciones; factores jurídicos que están vinculados al tipo de ordenamiento jurídico existente, así como factores económicos.

13 Ver al respecto Orrego Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, en Carrillo Fernando, editor, *Democracia en déficit*, (2001), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., pp. 309-338.

14 Información tomada de la página Web Respondantet.com que contiene amplia información sobre el tema de la lucha anti-corrupción y hace parte del Proyecto Responsabilidad/Anti-Corrupción en las Américas, financiado por USAID.

15 Vásquez considera que “hay una oferta de actos corruptos por parte de los funcionarios públicos y su demanda por parte de los particulares quienes definen las condiciones y motivaciones del mercado, transacción por la que se paga un precio y cuyo perdedor inmediato es el Estado”. Citado por Badel, 1999, p. 6.

16 Ver al respecto Bardhan Pranab, *Corruption and development: a review of issues*, artículo aparecido en el *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (september 1997), pp. 1320-1346.

De otro lado se encuentran los costos políticos y económicos. En el primer caso al resquebrajar la credibilidad y la gobernabilidad, en el segundo por las distorsiones en la economía y los efectos sobre el crecimiento económico.

De hecho, durante los últimos años la percepción es que el fenómeno se ha incrementado en los países de América Latina. En Venezuela la Fiscalía General estimó dichos costos de corrupción en al menos US\$ 517 millones del patrimonio nacional, en especial debido a la crisis financiera de 1994. En Colombia, Badel calcula los costos para el período 1991-96 en un promedio anual cercano a 1% del PIB.

Si se revisa el cuadro de Índices de Corrupción de 1997¹⁷, al menos tres de los países andinos –Venezuela, Colombia y Bolivia– están en los últimos lugares del *ranking* mundial, lo que da una idea de la magnitud del fenómeno y su expansión en la región.

2. Acción regional contra la corrupción

La lucha contra la corrupción forma parte de la agenda internacional debido a su creciente importancia y al sentimiento generalizado de rechazo que dicha práctica genera. En la región el tema ha tenido especial relevancia, entre otros ámbitos dentro de las Cumbres de las Américas, así como en la Organización de Estados Americanos, OEA, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el Banco Mundial.

Dentro de la OEA, como organismo político interamericano, la consideración de la corrupción se inició en 1992. Más adelante, en la I Cumbre de las Américas de Miami, a solicitud de Venezuela, se inició un proceso que llevó a la adopción de la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996. Esta se convirtió en el primer instrumento internacional en este campo y de ella se deriva una serie de compromisos específicos para los diversos estados que hacen parte de la misma.

En el siguiente cuadro se describen los principales instrumentos adoptados a nivel internacional en materia de lucha contra la corrupción, resaltando los aspectos que han sido tenidos en cuenta dentro de cada uno de ellos.

Para César Gaviria, secretario general de la OEA, existen tres razones básicas por las cuales hay que enfrentar la corrupción:

La primera, porque tiene efectos directos sobre el comercio, el crecimiento y el desarrollo económico, en la medida en que hay confirmaciones empíricas como resultado de varios estudios que demuestran que a mayor corrupción menor inversión y crecimiento económico.¹⁸

La segunda está vinculada a la preservación y fortalecimiento de la democracia, ambos aspectos centrales de acción del organismo hemisférico. Según el Secretario General, diversas investigaciones demuestran que la corrupción está asociada con las fallas o la ausencia de un Estado de Derecho.

En tercer lugar, por los grandes costos sociales que lleva implícitos. Una de las consecuen-

¹⁷ Ver Badel, 1999, p. 48.

¹⁸ Para Gaviria, “según los resultados de una encuesta realizada por el Banco Mundial, la corrupción fue considerada como el peor obstáculo para realizar negocios en una de las subregiones de América Latina, la cual tuvo el peor índice al compararla con todas las demás regiones del mundo en materia de corrupción y estabilidad de sus políticas”. Ver “Intervención del Secretario General de la OEA, César Gaviria, en la sesión especial sobre Fortalecimiento de la probidad y la lucha anticorrupción en las Américas”. Documentos de la OEA, 31-03-00.

Cuadro 4: Recomendaciones comunes en los tratados internacionales para el combate de la corrupción

Recomendación	ONU/90	OEA/96	PE/96	CUE/97	ONU/97	CE/97	CE/98	OCDE/98
Cooperación internacional		X	X	X	X	X	X	X
Penalización del soborno y regalos impropios		X	X	X	X		X	X
Nuevos procedimientos de gestión y contabilidad	X		X		X	X	X	X
Aumento de las penas para actos de corrupción		X		X	X	X	X	X
Creación de organismo especializado	X	X	X		X	X		
Creación de fiscales anticorrupción	X		X		X	X		
Protección a los testigos de actos de corrupción	X	X			X	X	X	
Lineamientos o códigos de ética pública	X				X	X		
Transparencia de los actos públicos		X	X		X	X		
Relativización del secreto bancario		X			X			

Notas:

ONU 90: *Medidas prácticas para el combate de la corrupción.*

OEA/96: *Convención Interamericana contra la corrupción*

PE/96: *Parlamento Europeo. Comité sobre libertades civiles y asuntos internos.*

CUE/97: *Consejo de Unión Europea. Convención sobre la lucha contra la corrupción.*

ONU /97: *Naciones Unidas. Informe de la reunión del grupo de expertos.*

CE/97: *Consejo de Europa. Convención en derecho criminal sobre corrupción.*

CE/98: *Consejo de Europa. Resolución 24 sobre los 20 principios guía para la lucha contra la corrupción.*

OCDE/98: *Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico. Convención para el combate al soborno de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones de negocios internacionales.*

Fuente: Orrego (2001).

cias mayores es el hecho de aumentar la brecha entre ricos y pobres, pues es a las clases menos favorecidas a las que ataca de manera más directa, por distraer recursos públicos de usos alternativos más eficientes.

Dentro de las propuestas concretas que viene desarrollando la OEA para enfrentar la corrupción se ha promovido la ratificación de la Convención a la que se ha hecho referencia; se cuenta con un sistema de información mediante Internet con más de 9.000 archivos y una red interamericana de 56 instituciones y expertos en la materia a la que se vinculan 19 países miembros¹⁹; también se ha asistido a los poderes legislativos centroamericanos y al Parlamento Andino para el fortalecimiento de sus funciones de control político y de las normas éticas de sus miembros.

Uno de los temas que más genera polémica en esta materia es el tipo de cooperación internacional que se considera de vital importancia, pues como lo expresa el propio Secretario General de la OEA: “no veo viable un instrumento que busque calificar o clasificar a los países. Por el contrario, pienso que podemos avanzar aún mucho más a través de un mecanismo de seguimien-

19 Al respecto se puede consultar la página Web de la Red Interamericana Anticorrupción, cuya dirección es www.oas.org/juridico.

to y cooperación mutua”.²⁰ Considera además que las propuestas que se formulen deben considerar las diferencias que existen entre todos los países, tratando de vincular a cada uno de los Estados miembros de la OEA, y que los mecanismos de seguimiento deben garantizar credibilidad, transparencia y publicidad.

Otra variable radica en el hecho de que la lucha debe ser compartida, ya que no es posible entenderla dentro de una equívoca ecuación en la cual se debe diferenciar al sector público del privado, lo que necesariamente conduce a coordinar acciones con diversas entidades como las cámaras de comercio y los gremios.

De igual manera, la sociedad civil tiene un compromiso importante que aportar en esta materia. Como ejemplo se puede citar el caso de la Veeduría del Distrito Capital en Bogotá que conformó un Observatorio Ciudadano para acompañar la propuesta de venta de la Empresa de Teléfonos de Bogotá. De la misma formaron parte representantes de las instituciones universitarias, gremios, medios de comunicación, cámaras de comercio y sindicatos, en un ejemplo de transparencia para una importante operación comercial que involucraba un alto nivel de recursos.

También existe la variante del soborno transnacional, sobre la que acaba de aparecer un libro del periodista del diario *The Miami Herald* Andrés Oppenheimer, titulado *Los ojos vendados*. En el mismo se hace una cruda descripción de la participación de grandes bancos y empresas multinacionales del primer mundo que tienen un grado de complicidad por el desvío de fondos públicos o de dineros provenientes del narcotráfico en la región²¹.

3. La necesaria modernización del Estado

La corrupción tiene varias consideraciones adicionales. No es un problema tan sólo de personas corruptas sino de sistemas, pues debe vincular la parte punitiva con la modernización institucional. Su combate es un proceso permanente y no el resultado de acciones ocasionales. Es, en esencia, una responsabilidad compartida del Estado, la sociedad civil, el sector privado, así como de la comunidad internacional.²²

De hecho, el promover la competencia y la eliminación de los monopolios siempre será esencial dada su vinculación a los sistemas de control. Por último, se puede citar la consideración del Secretario General de la OEA cuando manifiesta que “no será posible consolidar las reformas económicas, asegurar las reformas estructurales y garantizar el crecimiento y el desarrollo económico y social, si las democracias tambalean carcomidas por la corrupción”.²³

20 Ver “Intervención del Secretario General de la OEA, César Gaviria, en la sesión especial sobre Fortalecimiento de la probidad y la lucha anticorrupción en las Américas”, doc. cit., p. 4

21 En la reunión sobre corrupción mencionada más arriba, el ex secretario del Tesoro de Estados Unidos, James Rubin, dijo que la corrupción apunta hacia dos lados al considerar que es “simplemente inexcusable” que algunos miembros de la OCDE permitan deducir impuestos por las “coimas” que se pagan para conseguir dineros en otros países. Por su parte el Secretario General de la OEA considera que la lucha contra la corrupción no se circunscribe a combatir el soborno transnacional, pues es esencial la cooperación y asistencia judicial entre los Estados para poder hacerle frente de la manera más efectiva posible. Para la revista colombiana *Semana*, “los casos de esta doble moral siempre han quedado en el aire o en el olvido”.

22 Para César Gaviria, “un Estado moderno es la mejor barrera contra la corrupción. Me refiero a un Estado con un ejecutivo gobernante y una administración pública eficaz, eficiente y transparente; un órgano legislativo deliberativo y fortalecido en su capacidad de control político y una justicia capaz de investigar oportuna y eficazmente los delitos y castigar ejemplarmente a los delincuentes”. Ver “Intervención del Secretario General de la OEA, Dr. César Gaviria Trujillo, en la Conferencia Mundial contra la Corrupción”, Lima, Perú, 1997, p. 3.

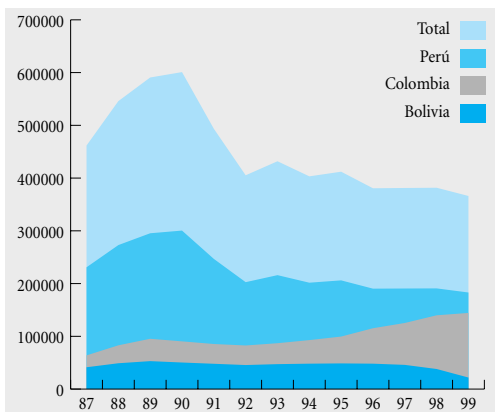
23 Doc. cit., p. 1.

IV. Narcotráfico

Con la finalización de la Guerra Fría y en la medida en que la globalización se ha expandido a nivel mundial, el tema del tráfico, producción y consumo de drogas ilícitas, así como el lavado de dinero, ha adquirido un lugar preponderante dentro de la agenda internacional. Su consideración ha planteado el dilema de cómo afrontar este problema no sólo en su manifestación interna sino por la necesidad de encontrar fórmulas de cooperación que permitan aunar esfuerzos para combatir el flagelo²⁴.

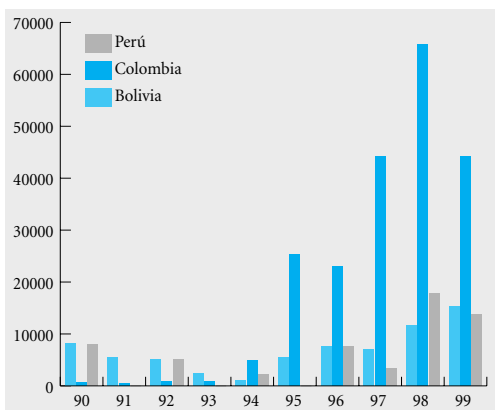
El narcotráfico se ha convertido en uno de los factores que más ha contribuido a desestabilizar los países latinoamericanos merced a su capacidad para permear todas las instancias de la vida social a través de la corrupción²⁵, así como por la generación de violencia que se deriva de su condición de crimen organizado²⁶. Dicha violencia se manifiesta no sólo en el incremento de la delincuencia común dentro de la cadena de producción, distribución y consumo de la droga, sino que es un componente preponderante de algunos conflictos armados de carácter interno como el que se vive en Colombia (ver Tokatlian: 2000).

Gráfico 9
Producción de hoja de coca
(en toneladas, 1987 - 1999)



Fuente: Naciones Unidas, World Drug Report 2000.

Gráfico 10
Erradicación de cultivos de coca
(hectáreas)



Fuente: Naciones Unidas, World Drug Report 2000.

vida social a través de la corrupción²⁵, así como por la generación de violencia que se deriva de su condición de crimen organizado²⁶. Dicha violencia se manifiesta no sólo en el incremento de la delincuencia común dentro de la cadena de producción, distribución y consumo de la droga, sino que es un componente preponderante de algunos conflictos armados de carácter interno como el que se vive en Colombia (ver Tokatlian: 2000).

De igual manera, la producción, tráfico y consumo de drogas generan distorsiones importantes en la economía de los países en los cuales se manifiestan. Burbujas especulativas en los mercados de bienes raíces, procesos de revaluación cambiaria, contra-

24 "El nuevo esquema en el que se están dando las relaciones internacionales (globalización, interdependencia, desnacionalización) y las nuevas realidades políticas, obligan a los países del Norte y a los del Sur, a los estados más poderosos y a los más débiles, a ajustar sus políticas: a cooperar". Ver Pardo Rodrigo, *El asunto de las drogas ilícitas: el imperativo de la cooperación*, artículo aparecido en el Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Volumen 37, Número 1, Primavera de 1995, pp. 101-111.

25 Ver al respecto, Lee Rensselaer, *The White Labyrinth. Cocaine & political power*, (1991) Transaction publishers, New Brunswick, New Jersey.

26 Para el caso de Colombia, el país latinoamericano que de manera más directa ha sufrido los embates de este problema, "a la ya institucionalizada violencia política y social, el narcotráfico inyectó su dosis de terrorismo y asesinatos masivos de opositores, competidores, autoridades y personajes de alta figuración social y política. Este proceso alimentó la creación y/o consolidación de grupos de criminales profesionales encargados de ajustar cuentas, eliminar obstáculos e incrementar las ingentes utilidades del negocio". Ver Camacho, López y Thoumi, *Las drogas: una guerra fallida. Versiones críticas*, (1999) Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, pp. 1-2.

bando, distorsión de precios relativos, informalización de la economía, incremento en los niveles de violencia y daños ecológicos son algunos de los fenómenos económicos, sociales y ambientales que acompañan el desarrollo del narcotráfico y la producción de estupefacientes. Aunque se han realizado diversos estudios sobre los efectos del narcotráfico en las economías andinas, aún no existe un consenso sobre las cifras exactas que permitan medir este fenómeno en toda su magnitud.

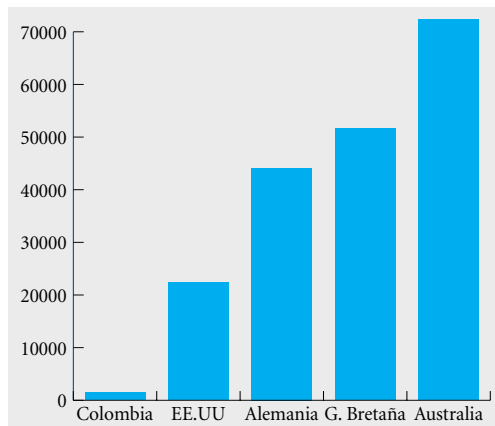
El hecho cierto es que tras varias décadas de lucha contra el narcotráfico en los países de la región, en especial los andinos, la realidad permite concluir que el problema de las drogas lejos de disminuir tiende a aumentar y que las inmensas ganancias que van involucradas en el negocio hacen que éste se traslade

de un país a otro, dependiendo de las condiciones del mercado. Como se puede observar en el *Gráfico 9*, el nivel de producción de hoja de coca se ha mantenido relativamente estable durante la década de los noventa, a pesar de los importantes esfuerzos en la erradicación de cultivos (*Gráfico 10*). También se aprecian los cambios en las participaciones que se han presentado en los diferentes países, como reflejo de resultados exitosos de la erradicación de cultivos ilícitos en ciertos estados y el desplazamiento de los mismos hacia naciones vecinas con situaciones más favorables al desarrollo de esta actividad ilícita.²⁷

De hecho, según algunos analistas “no es ninguna sorpresa que la política internacional estadounidense contra las drogas realmente perpetúe la producción de coca. Hasta la fecha, los contribuyentes norteamericanos han proporcionado casi US\$300 mil millones para la guerra contra las drogas, sumados a otros millones de dólares que aportan los países latinoamericanos. Sin embargo, cada día es más fácil conseguir cocaína y heroína a precios más baratos”²⁸. En los gráficos 12 y 13 se pueden observar el incremento en el potencial de producción de cocaína y la caída en el precio que se ha presentado en las última décadas.

Además, por tratarse de un problema de mercado, como lo señala Youngers, en el grado en que las medidas sean más efectivas en el corto plazo habrá mayores incentivos para aumentar la producción a largo plazo. Esto se debe a que sin una reducción significativa en la demanda, el aumento de precio originado por la reducción en la oferta incentiva el aumento en la producción.²⁹

Gráfico 11
Precio al por mayor de un kilogramo de cocaína en diferentes países
 (promedio 1990 - 1998, US\$ por kg.)



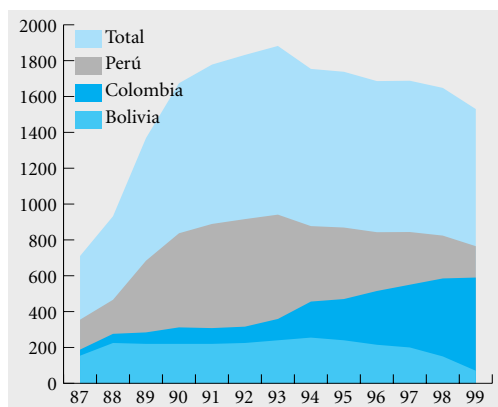
Fuente: Naciones Unidas, World Drug Report 2000.

27 “Casos como la reducción en el número de hectáreas de coca en Perú contrasta con los informes sobre el crecimiento del hectareaje de coca en Colombia (...) Igual aconteció en el caso de la reducción de la amapola en Tailandia frente a los incrementos experimentados en Afganistán o Birmania”. Ver Meza Ricardo (1999), *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, p. 101.

28 Youngers Coletta, prólogo del libro de Meza (1999), op. cit., p. xvi.

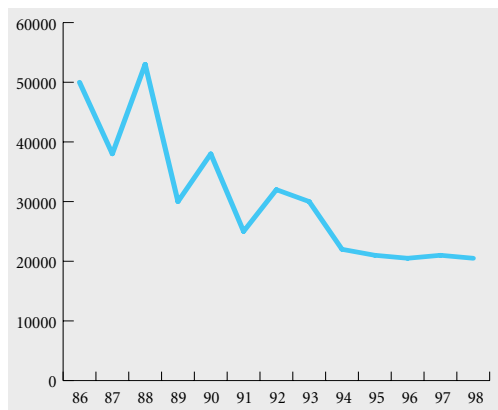
29 Según la revista colombiana Cambio –en su edición on-line del 7-14 de mayo del 2000– en el artículo de portada titulado “El gran fracaso”, las fotografías de satélite contratadas por Colombia y por la ONU indican que a pesar de la fumigación de 60.000 hectáreas, los cultivos de coca crecieron un 60% en el último año.

Gráfico 12
Potencial de producción de cocaína
 (en toneladas métricas, 1987 - 1999)



Fuente: Naciones Unidas, World Drug Report 2000.

Gráfico 13
Precio por kilogramo de cocaína en el mercado minorista de Estados Unidos
 (dólares constantes 1980)



Fuente: Naciones Unidas, World Drug Report 2000.

De otro lado, en la medida en que muchos campesinos en las zonas deprimidas se dedican a cultivos ilícitos –dados los márgenes de rentabilidad que obtienen de los mismos frente a los cultivos tradicionales– es necesario que las fórmulas de solución que pasan por la erradicación de los mismos vayan acompañadas de programas efectivos de sustitución de cultivos (Meza, 1999: 108-121).

En dichos casos es esencial garantizar no sólo el acceso del beneficiario a créditos y condiciones favorables para la producción y comercialización de los productos legales, sino un trato más favorable en el acceso de dichos productos a los mercados de los países industrializados.

En este contexto, el Tratado de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA) se ha constituido en una alternativa favorable para los países que se han beneficiado del mismo. Sin embargo, autoridades de Estados Unidos han manifestado en el pasado su preocupación, pues al parecer los exportadores de los países andinos no han aprovechado al máximo las ventajas otorgadas.

1. Corresponsabilidad

Dentro de las percepciones equivocadas del problema de las drogas, infortunadamente en la mayoría de los casos ha operado un concepto maniqueo que trata de ubicar la responsabilidad del problema en los países productores sin colocar el mismo énfasis en los países de consumo. Las políticas de erradicación e interdicción, en consecuencia, no han dado los resultados esperados y la llamada lucha contra las drogas condujo a señalamientos de carácter unilateral y selectivo, llegando incluso a aprobarse y aplicarse sanciones contra algunos de los países involucrados³⁰.

Afortunadamente, esta concepción ha variado en los últimos años y en la región comienza a privilegiarse una visión multilateral del problema del narcotráfico, basada en el concepto de la corresponsabilidad y la cooperación activa entre todos los estados para hacer frente a un delito

30 Para un estudio de caso ver Cavellier Andrés, “El proceso de certificación en la lucha antidrogas: ¿Por qué Estados Unidos descertificó a Colombia en febrero de 1997?”, en Restrepo Luis Alberto, coordinador académico y editorial, *Estados Unidos, potencia y prepotencia*, (1998) Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, pp. 39-82.

transnacional que ha terminado por corroer y poner en entredicho la propia institucionalidad democrática³¹.

En el foro de la Organización de Estados Americanos, así como en los encuentros de las Cumbres de las Américas, se ha permitido que se haga una consideración más amplia de dicho fenómeno para atender a su tratamiento sobre la base de la cooperación internacional. Sin embargo, y en la medida en que el fenómeno ha avanzado en muchos países con sus nefastas consecuencias, existe una creciente corriente de opinión que se viene pronunciando a favor de la legalización de las drogas.

Por todo lo anterior, el lavado de activos, el tráfico de precursores químicos y el tráfico de armas vinculado al narcotráfico tienen que ser asumidos por toda la comunidad internacional en igualdad de condiciones al cultivo, procesamiento y distribución de las drogas ilícitas. Existen instrumentos internacionales, en el marco de la ONU y a nivel hemisférico en la OEA, que deben ser de obligatorio cumplimiento por parte de todos los Estados miembros.

En definitiva, la fórmula más viable de solución al problema del tráfico, producción y consumo de drogas ilícitas parte de la necesidad de poner en práctica los mecanismos existentes o de desarrollar algunos nuevos, en el marco de una acción concertada que tenga como sustento la corresponsabilidad.³²

V. Conclusiones generales

En el desarrollo de este trabajo se han analizado en un contexto latinoamericano, las características, determinantes, magnitudes y posibles soluciones a los problemas de la violencia, la corrupción y el narcotráfico.

Con diferentes grados de intensidad y en diversas circunstancias, estos tres elementos se han visto entrelazados, en mayor o menor grado, en la mayoría de los países del área. Las dinámicas perversas generadas por la coexistencia de estos fenómenos han originado la necesidad del diseño e implementación de unas políticas públicas que tengan en cuenta la interrelación de dichos fenómenos y la interdependencia entre los diferentes países a fin de entender la problemática y diseñar estrategias efectivas para lograr soluciones.

Asimismo, es importante resaltar que la solución de estos problemas no solamente depende de políticas de Estado, sino que la participación de los diferentes estamentos de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional es determinante para hacer más efectivas las soluciones planteadas a los diferentes problemas. Al presentarse la sociedad como el mayor demandante y beneficiario de una solución efectiva de los problemas de la violencia, la corrupción y el narcotráfico, se crean diversidad de campos de acción para hacerle frente a uno de los principales desafíos actuales de las democracias de América Latina, y uno de los mayores obstáculos para un desarrollo económico y social sostenible.

31 De igual manera, y como lo afirma Thoumi: “la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales se consideran como fenómenos causados por fuerzas externas a la sociedad, y no como fenómenos cuyo desarrollo está condicionado por la estructura y evolución de cada sociedad”. Ver Camacho, López y Thoumi, op. cit., p. 94.

32 Al respecto el ex presidente colombiano Alfonso López Michelsen dijo en un reciente libro que “está demostrado hasta la saciedad que el problema del narcotráfico no tiene solución distinta: o se legaliza o nos lleva el diablo. La rentabilidad del negocio obedece a que se trata de una actividad prohibida, y el día que se despenalice y haya mercado libre, el precio se viene al suelo”. Ver López Alfonso, *palabras Pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón* (2001), El Áncora Editores, Santafé de Bogotá., pp. 150-151.

VI. Bibliografía

Badel Martha Elena, *Costos de la corrupción en Colombia*, Documento 111, Departamento Nacional de Planeación, Colombia, 1999.

Bardhan Pranab, *Corruption and Development: a review of issues*, artículo aparecido en el *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXV (september 1997), pp. 1320-1346.

Becker Gary, 1966, *Crime and Punishment: an Economic Approach*. *Journal of Political Economy*, 76(2).

BID, Serie de estudios de caso sobre la violencia en diferentes países de la región (Colombia, Perú, Venezuela, El Salvador, Brasil).

Camacho Álvaro; López Andrés y Thoumi Francisco, *Las drogas: una guerra fallida. Versiones críticas*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1999.

Carrillo Fernando, editor, *Democracia en déficit*, BID, Washington, 2001.

Deas Malcolm y Llorente María Victoria, compiladores, *Reconocer la guerra para construir la paz*, Ediciones Uniandes, Cerec y Grupo Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 1999.

Fajnzylber, Lederman y Loayza, N. *Determinants of crime rates in Latin America and the world: An Empirical Assesment*, WB Latinamerican and Caribbean studies, November, Washington DC, 1998.

Fajnzylber, Lederman y Loayza, “Crimen y Victimización: Una perspectiva Económica”, en *Crimen y Violencia en América Latina*, Banco Mundial, Washington DC, 2001.

Franco Saúl, *El quinto: no matar*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1999.

Glaesser y Sacerdote, *Why there is more crime in cities*, *Journal of Political Economy*, 107(2), 1999.

Gartner Rosemary, *Cross cultural aspects of interpersonal violence: A review of international empirical evidence*, University of Toronto, mimeo.

Gaviria y Pages, *Patterns of crime Victimization in Latin America*, BID, March 2000.

Londoño y Guerrero, *Epidemiología y costos de la violencia en América Latina*, BID, 1999.

López Alfonso, *Palabras Pendientes. Conversaciones con Enrique Santos Calderón*, El Áncora Editores, Santafé de Bogotá, 2001.

Meza Ricardo, *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 1999.

Pardo Rodrigo, *El asunto de las drogas ilícitas: el imperativo de la cooperación*, artículo en el *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Volumen 37, Número 1, Primavera de 1995, pp. 101-111.

Pardo Rodrigo, *Relaciones Internacionales y proceso de paz*, mimeo, Santafé de Bogotá, 2001.

Lee Rensselaer, *The White Labyrinth. Cocaine & political power*, Transaction publishers, New Brunswick, New Jersey, 1991.

Orrego Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, en Carrillo, Fernando, editor, *Democracia en déficit*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2001.

Sapznikow J., Salazar J. y Carrillo F., editores, *Convivencia y Corrupción*, BID y Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2000.

Thoumi Francisco, *Economía política y narcotráfico*, Tercer Mundo Editores, Santafé de Bogotá, 1994.

Tokatlian Juan, *Globalización, narcotráfico y violencia*, Grupo Editorial Norma, Santafé de Bogotá, 2000.

Tokatlian Juan, *En el límite: La (torpe) norteamericanización de la guerra contra las drogas*, Editorial Norma/Cerec, Santafé de Bogotá, 1997.

Tokatlian Juan G., y Bagley Bruce, *Economía y política del narcotráfico*, Ediciones Uniandes, Cerec. Santafé de Bogotá, 1990.

Capítulo IX

Los retos del desarrollo sostenible

IX

*María Teresa Szauer, Pablo Cardinale, Ricardo García, Marco Zambrano**

I. Introducción

1. Antecedentes conceptuales
2. Contexto global

II. Los recursos naturales y el medio ambiente en América Latina: situación, uso y deterioro

1. Los recursos naturales vivos y los ecosistemas
 - 1.1. Bosques y deforestación
 - 1.2. La biodiversidad, recurso natural y economía del futuro en la región
 - 1.3. El deterioro de los hábitat marinos, ecosistemas coralinos y pesca
 - 1.4. Áreas protegidas en América Latina
2. Los recursos naturales básicos: suelos, agua, aire y energía
 - 2.1. La degradación de los suelos y la productividad agrícola
 - 2.2. Escasez y contaminación del agua: asunto grave para algunos países de la región andina
 - 2.3. Los problemas ambientales de la atmósfera. La confrontación global
 - 2.4. Producción y consumo de energía
 - 2.5. Desastres naturales: fenómenos naturales o alteración de ciclos y ecosistemas

III. Lo ambiental desde la perspectiva de lo social

1. Capital social y cultura: Elementos subyacentes del desarrollo sostenible

IV. Retos y oportunidades del desarrollo sostenible en la región. Política y gestión.

1. La dimensión ambiental
2. La dimensión social sostenible

V. Bibliografía

* Los autores son la Directora y Ejecutivos de la Dirección de Desarrollo Sostenible de la Corporación Andina de Fomento, respectivamente; sus correos electrónicos son: mszauer@caf.com y pcardina@caf.com

Los autores desean agradecer los comentarios de Fidel Jaramillo y Quindi Franco. Las opiniones expresadas en este documento son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la posición de la CAF.

“La conservación del ambiente y el desarrollo exitoso de los negocios son caras opuestas de la misma moneda: la moneda que mide el progreso de la civilización humana”

Stephan Schmidheiny (1992)

I. Introducción

1. Antecedentes conceptuales

Los líderes del mundo reconocen que los retos ambientales serán los más importantes del siglo XXI. Los futuristas predicen dos grandes tendencias asociadas al medio ambiente que determinarán las estrategias de crecimiento para el nuevo milenio (Johansen, B 1998). La primera es una “revolución de recursos”, donde debido a las limitaciones de los recursos naturales, ya sea por agotamiento o por deterioro de estos, se tendrá que re-concebir el concepto y función de la materia prima, enfatizando los procesos de reciclaje, reducción, eficiencia y manejo real y coherente del “recurso” natural. La segunda gran tendencia se refiere a los cambios en las regulaciones nacionales y supranacionales, que buscan la administración eficiente de estos recursos y la internalización de los costos externos o externalidades ambientales negativas, por medio del uso de diversos instrumentos de mercado, de competitividad, e instrumentos económicos tales como los impuestos, tasas ambientales de contaminación, entre otros.

En este orden de ideas, los futuristas predicen que las medidas regulatorias dejarán de enfatizar en modelos de comando y control, para desarrollar instrumentos económicos y de mercado. Asimismo, predicen que los esfuerzos impositivos dejarán de enfocarse en los aspectos “positivos” del aparato productivo –como lo reflejan las rentas, el trabajo o las ventas– y se enfocarán en aquellos indicadores de ineficiencia o improductividad que se traducen en el desperdicio de recursos naturales en los procesos productivos, o en la generación innecesaria de desechos. De manera muy seria prevén que la rentabilidad no se obtendrá reduciendo personal, desaprovechando el abundante “capital humano”, sino “despidiendo” al kilovatio improductivo, la tonelada de desecho, o los barriles de petróleo improductivos, es decir, protegiendo al cada vez más escaso “capital natural” (Hawken, 1997).

Estas tendencias implicarán, entonces, no sólo un mayor enfoque en los sectores de servicios, incluidos servicios ambientales emergentes y uso de tecnologías que optimicen el uso/ costo efectivo y eficiente de la materia prima y los recursos naturales, sino también la inevitable reestructuración de los procesos económicos, donde la eficiencia financiera no será el único indicador de progreso y los criterios de efectividad de las economías no serán solo determinados por las bolsas de valores o las reservas monetarias, sino por la cantidad, calidad y sostenibilidad del “capital natural”.

Los países latinoamericanos, en su mayoría, no han hecho conciencia suficiente sobre el potencial económico y los beneficios sociales que implica la utilización de recursos naturales renovables como el agua, la pesca, la biodiversidad, la madera, los suelos, el aire, entre otros. El uso sostenible de los recursos naturales renovables supone la creación y desarrollo de sistemas administrativos y de manejo, así como de instrumentos de mercado.

Por su parte, las políticas y gestión del uso sostenible de recursos naturales renovables en

países desarrollados, apuntan a garantizar los servicios ambientales para el sostenimiento de las actividades económicas de sus territorios, y a garantizar un ambiente sano que dé sostén a una buena calidad de vida de los ciudadanos.

Sin embargo, y además del tema meramente ambiental, se discute también en la arena internacional el enfoque de la sostenibilidad como nuevo modelo del desarrollo, conocido como *desarrollo sostenible*. ¿Qué implica el desarrollo sostenible? Un mayor equilibrio en la toma de decisiones y ejecución de acciones concretas, que considere de forma inter y multi-disciplinaria, e integralmente, criterios y aspectos sociales, económicos y ambientales, teniendo como objetivo último al ser humano y, a partir de él, a las sociedades, naciones y regiones.

En este sentido, en términos económicos el cambio de enfoque del desarrollo hacia la sostenibilidad implica, además de un crecimiento económico sostenido y eficiencia, la inclusión de externalidades ambientales y la distribución equitativa de ingresos, así como el mantenimiento de las existencias básicas de capital, incluyendo el capital humano y el natural.

En el ámbito social, el cambio de enfoque significa pasar de uno simplista de reducción de pobreza, a incluir una gran cantidad de criterios que fortalezcan el capital humano y el capital social, e involucren a la gente en su propio desarrollo y en el desarrollo de sus sociedades. Se consideran aspectos tales como el fortalecimiento de la participación ciudadana, gobernabilidad, transparencia administrativa y rendición de cuentas, movilidad social, liderazgo social y en general y como tema relevante la equidad, entendida como el acceso de todos los habitantes a los servicios que presta la sociedad en su conjunto, como educación, salud, justicia, transporte y servicios públicos, entre otros. Asimismo, implica el acceso equitativo al desarrollo de actividades productivas, que garanticen al individuo y sus familias la capacidad de autosustento. Otro aspecto social del desarrollo sostenible lo define la necesidad de fortalecer la interdependencia, lazos, nexos y comunicación entre las comunidades humanas —que supone comprender que las desigualdades sociales constituyen una amenaza para la estabilidad y la viabilidad a largo plazo de la convivencia humana.

El tema de la equidad en el desarrollo sostenible se extiende no solo a nivel internacional sino también intergeneracional, donde las actuales generaciones son responsables de que las futuras gocen de los medios para satisfacer sus necesidades. Es decir, se trata de un desarrollo que satisfaga los requerimientos básicos de la población presente, sin deteriorar el capital natural a niveles que no permitan que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades.

Desde el punto de vista ambiental, como se mencionó, el enfoque del desarrollo sostenible busca respetar la capacidad de la naturaleza para el suministro de recursos y servicios para el mantenimiento de la vida. De esta manera, los aspectos más relevantes en América Latina, en términos ambientales, además de la conservación de la naturaleza, son los de involucrar en sus economías la planeación y administración de los recursos naturales renovables, como base para garantizar un ambiente sano y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Son prioritarias, en estos objetivos, las áreas urbanas, dada la alta concentración de población.

En diversos capítulos de este libro, se han discutido varios de los temas relacionados con la pobreza, la equidad y otros referentes a la solución de los problemas sociales y económicos, requerida para el logro de un desarrollo sostenible en América Latina. Este capítulo se centra principalmente en el tema ambiental y algunos aspectos específicos del enfoque social que se consideran de interés para la sostenibilidad. En términos generales, se discuten las principales problemáticas y el estado actual del uso, manejo y deterioro de los recursos naturales, así como los avan-

ces en desarrollo de políticas, los retos y oportunidades ambientales y sociales para el logro del desarrollo sostenible.

2. Contexto global

A pesar de que en el pasado siglo muchos de los indicadores utilizados para evaluar el progreso y el desarrollo de la humanidad, como pudieran ser la expectativa de vida o el ingreso per cápita, han mejorado en proporciones sin precedente, el impacto humano sobre el ambiente también ha aumentado drásticamente. Si bien es cierto que en muchos países desarrollados el aumento del PIB se traduce en mejores calidades de aire y agua, la vasta mayoría de los problemas globales como la deforestación de los bosques tropicales, el aumento de los gases de efecto invernadero, o el incremento en la generación de desechos sólidos, por ejemplo, continúan sin solución. En la superficie, las fuentes de alimentos, la producción agrícola y el crecimiento económico aparecen robustos; sin embargo, el impacto ambiental acumulado de este crecimiento económico pone en riesgo procesos ecológicos y climáticos que son la base del bienestar humano y de la vida en el planeta como la conocemos. Dicho de otra manera, se manejan los problemas ambientales locales y se generan cada vez más problemas ambientales globales.

Muchos ambientalistas proponen que el impacto ambiental sea el producto de la relación entre Población, Afluencia y Tecnología; $I = PAT$. Se espera que la población del mundo aumente de los actuales 6 billones de personas a entre 8-12 billones en los próximos cincuenta años. De igual modo, la afluencia de las naciones industrializadas ha crecido de manera estable en las últimas décadas, y de forma conservadora ésta pudiera duplicarse para el año 2050. Si la relación planteada es cierta, los avances tecnológicos de los próximos cincuenta años tendrían que mejorar más de diez veces para conservar el actual nivel de impacto ambiental.

La disparidad de ingresos entre países ricos y países pobres continúa en aumento, y un número relativamente bajo de naciones y de la población mundial controla la economía y los recursos naturales del planeta. El consumo de recursos naturales por la industria moderna se mantiene bastante alto: entre 45-85 toneladas métricas anuales por persona. De acuerdo al WRI 2001 se requieren alrededor de 300 kilogramos de recursos naturales para generar US\$ 100 de ingresos en las economías mundiales más avanzadas. Al entender el tamaño de las grandes economías, se entiende el grado y la magnitud de su impacto ambiental.

En la búsqueda de crecimiento económico, las naciones en vías de desarrollo buscan emular los modelos establecidos por aquellas naciones industrializadas y desarrolladas. Estas concepciones implicarán, por ejemplo, mayores requerimientos energéticos para transporte y servicios de refrigeración, lo que aumentará el nivel de emisiones de gases efecto invernadero. Significarán también un aumento en el uso de fertilizantes para la producción agrícola, el aumento de los desechos humanos, y la quema de combustibles fósiles, contribuyendo aún más a la actual saturación del ciclo de nitrógeno, que ha acarreado una serie de impactos negativos asociados al deterioro de los suelos, la eutroficación de aguas dulces y salobres continentales y el aumento de la lluvia ácida. La urbanización y la expansión agrícola y minera continuarán encogiendo el área natural y degradando la calidad de los bosques tropicales. Se estima que el mundo ha perdido la mitad de sus zonas boscosas por la conversión a zonas agrícolas, áreas de pastoreo, o zonas de asentamientos humanos y comerciales.

Esta pérdida de bosque natural ha implicado una pérdida sustancial de hábitat para animales y plantas, afectando directamente la diversidad biológica del planeta. Alrededor de 20% de las

especies de vertebrados en peligro están siendo sustituidas por introducciones o invasiones de especies no nativas, o bio-invasiones, ocasionadas accidentalmente por el comercio internacional o el turismo, o por la importación deliberada. Más de la mitad de las zonas coralinas del mundo y un 34% de las especies de peces están amenazadas por la actividad humana. La escasez de agua será una de las fuentes de conflictos asociada a los recursos naturales que más ocupará a los pueblos en el siglo XXI. Actualmente, la tercera parte de la población mundial sufre de forma moderada o severa la escasez de agua. Esta proporción puede duplicarse en los próximos treinta años si no se establecen serios esfuerzos mancomunados para la conservación y el manejo de cuencas hídricas por sus usuarios (World Resources Institute, 2001).

Los modelos de desarrollo de los países industrializados han logrado cubrir en la mayor parte las necesidades básicas de sus habitantes, pero a expensas de un alto consumo de energía, recursos naturales y acumulación de problemas ambientales globales, o a costa de los “comunes globales”.

Sin embargo, se ha visto que extender ese modelo de desarrollo económico a las naciones en desarrollo es simplemente inviable desde el punto de vista ambiental. De esta manera, tanto para los países industrializados como para aquellos en vías de desarrollo, el desarrollo sostenible es el gran reto de la humanidad para el próximo milenio.

Bajo este concepto, los primeros deben reducir sus consumos de energía y en general de recursos naturales, y lograr también una reducción en la generación de problemas ambientales y contaminación a nivel global, reconociendo diferencias entre los países europeos más moderados en sus niveles de consumo que los de Norteamérica. Por su parte, los países en vías de desarrollo tienen la carga doble de satisfacer las necesidades de alimentación, salud, cobijo, educación y seguridad que aún no están resueltas para su población en el presente, pero además tienen que hacerlo con un modelo económico o de desarrollo diferente, que no implique los niveles de deterioro ambiental del modelo de desarrollo económico usado por las naciones industrializadas.

Así, la tarea en el campo ambiental y del desarrollo sostenible, en este siglo en América Latina, será la de crear los mecanismos de integración física y económica requeridos para insertar competitivamente a la región en los mercados mundiales; satisfacer los requerimientos de alimentación, seguridad, educación y cobijo de sus 450 millones de habitantes; lograr una equidad social y cultural en un continente que se define por su diversidad étnica, histórica y cultural; desarrollar campos industriales tecnificados que posicionen a la región en el planeta; asegurar una participación en la nueva economía y los mercados emergentes sin afectar las grandes riquezas naturales de la región, como el pie de monte andino, la Orinoquia, la Amazonía, las selvas del Pacífico, ni las barreras de corales caribeñas, restaurando además aquellas áreas degradadas y en procesos de sequía y desertificación y sin entrar a afectar los “comunes globales” como la atmósfera, el clima o los océanos.

II. Los recursos naturales y el medio ambiente en América Latina: estado, uso y deterioro

América Latina como región goza de abundantes recursos naturales renovables, los cuales solo hasta ahora empiezan a ser considerados en toda su dimensión. Sin embargo, el deterioro evidente y acelerado del medio ambiente se ha venido expresando en la pérdida total o

parcial de especies y de esos recursos naturales renovables. La mayoría de los problemas ambientales, a diferencia de los países industrializados, son más del orden local y menos del orden global. Dicho de otro modo, el pasivo ambiental de América Latina afecta mucho más directamente a sus propios habitantes y sociedades, disminuyendo su calidad de vida y oportunidades económicas y productivas, de lo que afecta a la población mundial; y no aporta mayormente a los problemas ambientales globales, dados sus moderados patrones de consumo, originados éstos más por su alta proporción de población pobre y sus bajos niveles de industrialización.

A continuación se presenta información variada sobre el estado de ecosistemas, recursos naturales y medio ambiente, y se referencian comparativamente varios problemas ambientales específicos de la región.

1. Los recursos naturales vivos y los ecosistemas

1.1. Bosques y deforestación

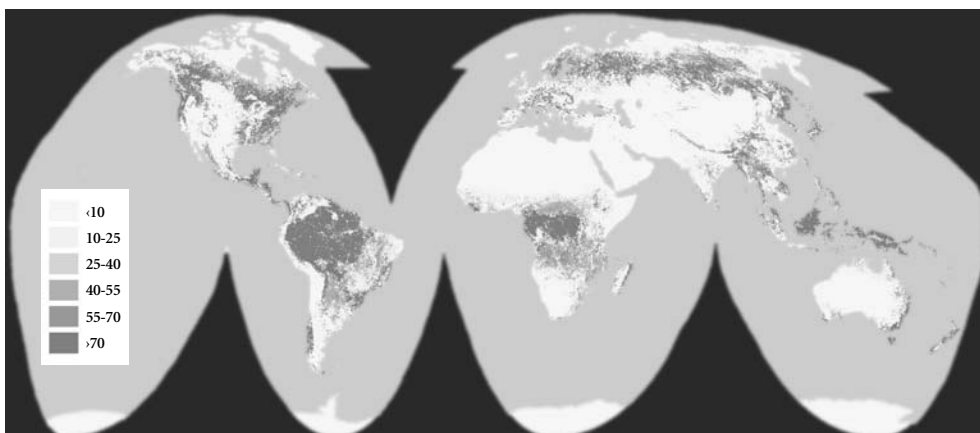
En los últimos 8.000 años, cerca de la mitad de los bosques naturales ha sido transformada en tierras de pastoreo, cultivos, granjas y otros usos. Las áreas forestales del mundo han sido alteradas por la actividad humana, a excepción de algunos pocos ecosistemas de bosques naturales grandes que aún permanecen intactos, denominados “bosques de frontera”, que se hallan principalmente concentrados en Brasil, Suriname, Guyana, Colombia, Venezuela, la Guyana Francesa, Canadá y Rusia.

Es importante destacar que la mayoría de los bosques de frontera se encuentran en Latinoamérica. Así mismo, esta región contiene las más grandes extensiones cubiertas por árboles del mundo. En el *Gráfico 1* se ve representada la cobertura de vegetación madura, cuya altura supera los 5 metros, donde se observa claramente la presencia de estos bosques en la región. Esta vegetación sirve de nicho a cuarenta por ciento de las especies de plantas y animales de la tierra y a la más alta diversidad florística del mundo.

Gráfico 1

Cobertura forestal

se representa vegetación madura, cuya altura supera los 5 metros



Fuente: World Resources Institute, 2001; www.wri.org

El World Resources Institute ha determinado que aproximadamente 40% de los bosques de frontera se encuentran bajo amenaza por la actividad humana. En América del Sur este número supera el promedio mundial, acercándose a 54% de bosques de frontera bajo amenaza, principalmente por tala, minería, y por la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura.

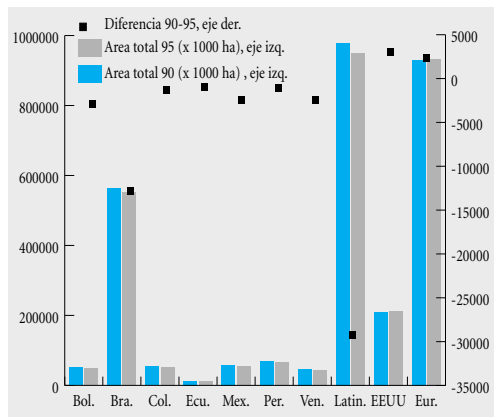
Es importante destacar que a pesar de las grandes extensiones bajo algún tipo de régimen de protección especial que se encuentran en la región (*sección II.1.4*), Latinoamérica posee tasas de deforestación enormemente superiores a los EE.UU. y Europa. En el *Gráfico 2* se observa cómo en los países desarrollados se reporta un incremento neto de la cobertura forestal entre 1990-95, reflejo de políticas claras de protección y reforestación. Por el contrario, en Latinoamérica se observa una alarmante pérdida neta de más de treinta millones de hectáreas en la primera mitad de la década de los 90.

Las tasas de deforestación más elevadas de la región se presentan en México, Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia y Paraguay, tasas comparables con el sudeste asiático. Como lo refleja el *Gráfico 3*, estas tasas avanzan en franco crecimiento desde los años 60, situándose en un promedio de 13,7 millones de hectáreas anuales. Estas alarmantes cifras se deben en su mayoría a la masiva deforestación en la Amazonía brasileña, zona en la cual la tasa de deforestación ha oscilado entre 20.000 Km² en 1988 y 11.000 Km² en 1991, pasando a 29.000 Km² en 1995, para volver a bajar a 18.100 Km² en 1996.

Peor aún, en América Latina la deforestación se debe en su mayoría a la quema de árboles para la expansión de la frontera agrícola, generalmente estimulada por procesos de migración, en su mayoría originados por políticas públicas articuladas de asentamientos de territorios, lo que ha implicado el desperdicio de un importante recurso como es la madera.

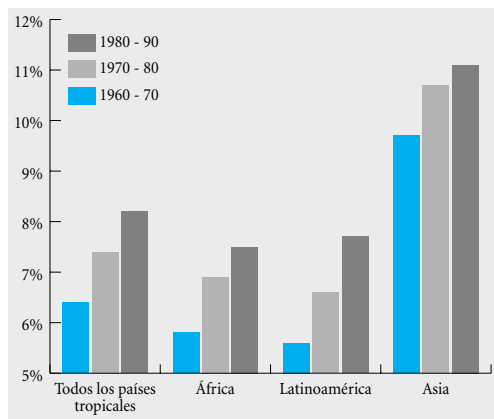
Es importante destacar que si continúan estos patrones de deforestación las consecuencias serán no solamente a nivel local, sino a nivel regional y global. Los bosques contribuyen con una porción significativa de los servicios ecológicos que hacen a este planeta habitable, como son la diversidad biológica, servicios ecológicos que incluyen la protección del agua en sus cuencas hidrológicas, reciclaje de nutrientes, protección de suelos y regulación de los microclimas. Asimismo,

Gráfico 2
Cobertura forestal



Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 3
Tasa de deforestación tropical estimada (1960-1990)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

mo, en buena medida, los bosques son responsables por la estabilidad del clima en la tierra, ya que secuestran enormes cantidades de dióxido de carbono.

Además, la continua destrucción de bosques tropicales se llevará consigo el ambiente y medios de vida de miles de poblaciones y etnias indígenas, patrimonio histórico y cultural de las presentes y futuras generaciones.

1.2. La biodiversidad, recurso natural y economía del futuro en la región.

El término 'biodiversidad', en su contexto científico, se refiere a la variedad de organismos vivientes o cantidad de especies distintas en un área determinada. Asimismo, se habla de la diversidad de los ecosistemas, de los complejos ecológicos, de los nichos ecológicos, de los climas y en general de todos los factores que contribuyen a generar mayor cantidad de especies por área o biodiversidad en un territorio o país. Estos factores son los que hacen que se considere a un país más biodiverso que otro, entendiéndose además que la falta de estacionalidad de las áreas tropicales genera mayores posibilidades de especialización tanto de la flora como de la fauna. Ello hace que los países ubicados en la zona tropical contengan en sus territorios mayor biodiversidad que los ubicados en las zonas templadas.

Debido a esta combinación de factores la región no es una unidad homogénea, premisa indispensable para cualquier estrategia o solución a sus problemas ambientales y sociales. Su patrimonio natural, asociado a la diversidad geográfica y paisajística de los Andes, el Pacífico, la Amazonia y la Orinoquia, está constituido por una enorme riqueza de biodiversidad, que representa alrededor de 50% del patrimonio biológico del mundo. Los países andinos, conjuntamente con Brasil, encabezan la lista de los países poseedores de la mayor diversidad biológica y grado de endemismo (especies endémicas) en el mundo, recibiendo el calificativo de megadiversos¹, y de "hotspots" de diversidad más valiosos del planeta. Es decir que en sus territorios se ubican las áreas de mayor biodiversidad del mundo o de gran importancia por las singulares especies que en estos puntos se alojan. La región contiene el cuarenta por ciento de las especies de plantas y animales de la tierra y la más alta diversidad florística del mundo.

Las zonas boscosas albergan una gran heterogeneidad ecológica, destacándose la diversidad biológica de la Amazonia, cuyas estimaciones señalan entre 5 y 30 millones de especies de plantas y animales. Más de 2.000 especies de plantas han sido identificadas por sus propiedades medicinales, alimenticias y como productoras de aceites y grasas, y cerca de 4.000 especies son maderables. En los Andes, la presencia de recursos genéticos se destaca por la serie de ecorregiones que los conforman y por su potencial de aprovechamiento, siendo uno de los principales y más antiguos centros de domesticación de diversas especies. Además, constituyen uno de los más importantes abastecedores de material genético, fundamental para proveer a la agricultura mundial, a la producción farmacéutica y garantizar la seguridad alimentaria en el mundo. Esta es la base de una nueva economía basada en la biotecnología, la cual se desarrolla actualmente en países industrializados, pero cuyo desarrollo productivo representa no solo un potencial sino un reto para los países de la región.

¹ Uno de los listados más difundidos sobre el número de especies y el grado de endemismo de los países megadiversos es el elaborado por *Conservation International*. Para mayor información, visitar: <http://www.conservation.org/web/fieldact/megadiv/tables/table.htm>

En países como Perú, Ecuador, Venezuela y Colombia la cobertura boscosa supera el 40% del total de sus territorios, albergando numerosas especies de flora y fauna, algunas en peligro de extinción, y especies autóctonas, como la llama, la alpaca y la vicuña, entre otras.

En relación a la diversidad ecológica y cultural, los problemas ambientales se han incrementado paulatinamente, con matices particulares de acuerdo con las condiciones geográficas, sociales y económicas de los distintos países. La región andina se ha caracterizado por seguir un modelo de desarrollo que, a causa del crecimiento económico, ha acelerado el proceso de pérdida, en muchos casos irreversible, de valiosos recursos biológicos y genéticos.

Durante la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) se logró alertar a la comunidad global sobre las amenazas a las que estaban expuestos estos recursos. Como respuesta, se formuló la Convención de Diversidad Biológica², la cual intenta promover el desarrollo de un marco global para el manejo de la biodiversidad, a través del logro de tres objetivos: i) la conservación de la biodiversidad; ii) el uso sostenible de sus componentes, y iii) la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados del uso de los recursos biológicos.

Uno de los mayores retos propuestos a la comunidad global y particularmente a los países con gran riqueza en diversidad biológica es, precisamente, la definición de una estrategia que les permita fomentar el uso de la biodiversidad, con criterios de sostenibilidad, para la generación de oportunidades que contribuyan al desarrollo económico y social.

Entre los diversos aspectos que vale la pena mencionar como reconocimiento a la importancia de la biodiversidad, se distinguen los siguientes:

1. La biodiversidad promueve la estabilidad (salud y funcionamiento) de los ecosistemas, es decir, promueve todos los servicios derivados de los ecosistemas, como la protección de fuentes de agua, la producción de oxígeno, la absorción de CO₂, el ciclo de nutrientes, áreas de esparcimiento, hábitat de comunidades indígenas y locales, entre otros beneficios.

2. Algunos de sus componentes (especies de animales y plantas), aun cuando todos tienen un “valor” ecológico, sistémico e incluso ético, pueden asociarse a un valor monetario ya que pueden utilizarse para generar productos comerciales con valor económico. Estos productos pueden proveerse de manera directa, o de manera indirecta al ser fuente de elementos y compuestos que pueden emplearse en la actividad productiva (*Cuadro 1*).

3. Los recursos genéticos, bajo un marco conceptual y regulatorio claramente definido, pueden ser utilizados como fuente de información genética, que a su vez puede ser empleada en el desarrollo de nuevas variedades de plantas con propiedades distintas a las variedades existentes, y por lo tanto con un mayor potencial para su aprovechamiento económico.

4. La biodiversidad como recurso se asocia con el tema de soberanía nacional, es decir que los recursos biológicos que se ubican en un territorio dado serán de propiedad del país correspondiente. Sin embargo, el tema de la propiedad intelectual y distribución de los beneficios del uso de los recursos biológicos es más complejo y puede implicar compartir la propiedad de éstos entre varias naciones, y se asocia también a conocimientos ancestrales pertenecientes a comunidades indígenas aún existentes, que deben ser reconocidos, valorados y empleados de manera justa y equitativa.

Intentos especulativos para asignar un valor monetario a los usos y servicios de la biodiversidad, arrojan resultados cercanos a los 3 mil millones de dólares.

² Para mayor información, visitar <http://www.biodiv.org/>

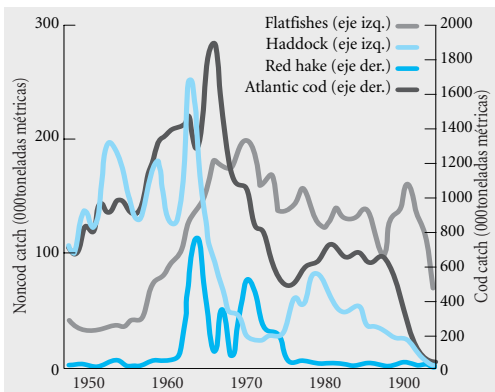
Cuadro 1: Valoración de la biodiversidad

(cifras en billones de US\$ en mercados globales)

Usos directos		Usos indirectos	
Agricultura	324	Formación de suelo	760
Pesca	82	Control biológico	160
Productos forestales	90	Biorremediación	121
Farmacéuticos	84	Fijación de nitrógeno	90
Turismo	100	Fijación de CO2	135
		Ciclo de nutrientes	750
Total	680	Total	2.016

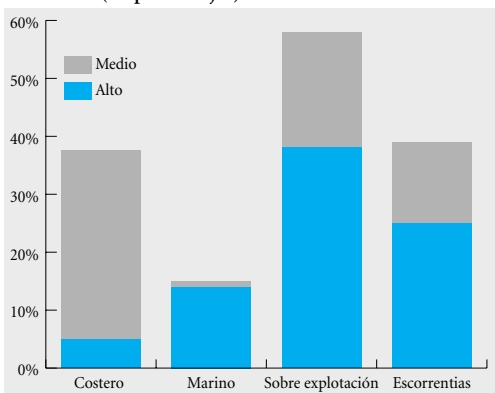
Fuente: Programa Conjunto UNCTAD/CAN/CAF; www.humboldt.org.co/bionegocios.htm

Gráfico 4
Algunas zonas ictiológicas han colapsado por el exceso de pesca



Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 5
Las amenazas contra los arrecifes de coral son extensas (en porcentajes)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

A partir de las características mismas y el potencial que representa la biodiversidad en la región surge el concepto del *biocomercio* o comercio sostenible de los recursos de la biodiversidad, el cual representa una gran ventaja competitiva para los países de la región andina. Actualmente, la UNCTAD se encuentra organizando un programa marco de biocomercio, teniendo como socios a nivel de la región andina a la Comunidad Andina de Naciones, CAN, y a la Corporación Andina de Fomento, CAF. Los países andinos tienen entonces un gran potencial de mercado para la comercialización de productos de la biodiversidad y de servicios ambientales de ecosistemas (usos indirectos, Cuadro 1).

1.3. El deterioro de los hábitat marinos, ecosistemas coralinos y pesca.

América Latina, bañada por dos de los océanos más importantes del mundo como son el Atlántico y el Pacífico, que contienen varios de los mares regionales de mayor riqueza, representa un rico y complejo sistema marino costero que sustenta una enorme diversidad biológica y se encuentra entre los más productivos del mundo, sirviendo de criadero para la reproducción de especies comerciales de peces, además de generar ingresos turísticos y cumplir una importante función protectora de ecosistemas productivos.

Aun cuando los niveles de pesca en la región han ido en franco ascenso desde las 5 millones de toneladas métricas en los años 70 hasta alcanzar más de 20 millones de toneladas métricas a finales de los 90, lo que indica un mejor aprovechamiento y uso de este importante recurso natural, el recurso pesquero como tal, medido en *stocks* de pesca, muestra tendencias preocupantes hacia la sobreexplotación y agotamiento, especialmente en las áreas pesqueras del Atlántico sur-occidental y del Pacífico sur-oriental. Un ejemplo de varias especies pesqueras en deterioro se observa en el *Gráfico 4*. Este deterioro se ha originado en una mala administración del recurso, dado que se ha excedido la capacidad de las poblaciones de las especies pesqueras de reproducirse y regenerarse. Es decir que la demanda sobre algunas poblaciones de especies pesqueras ha superado la capacidad de carga u oferta natural de estas poblaciones.

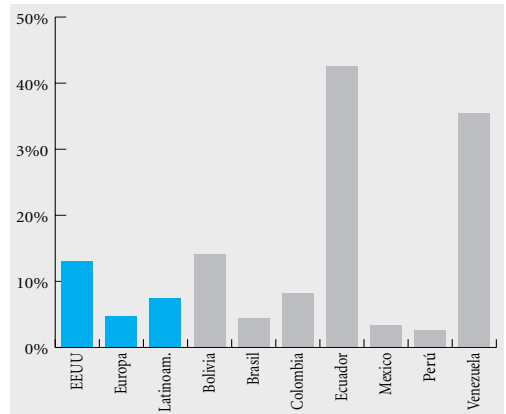
Asimismo, las zonas costeras y las formaciones de manglares, ecosistemas estuarinos y arrecifes coralinos, importantes áreas de biodiversidad y para la cría de especies de peces pesqueras, se han visto grandemente afectadas en la región. Las principales causas del deterioro de ecosistemas costeros y marinos son los cambios de uso de la tierra para propósitos agrícolas, urbanísticos y/o turísticos, provocando una degradación importante de estos hábitat marino-costeros, como puede observarse en el *Gráfico 5*.

1.4. Áreas protegidas en América Latina

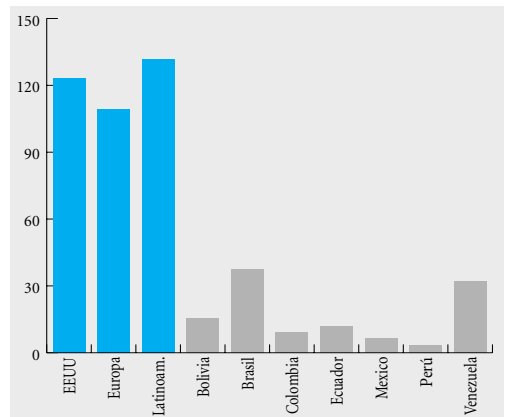
Uno de los mecanismos más utilizados para la protección de los ecosistemas, la flora y la fauna, ha sido la designación de ‘especial interés ecológico’, de áreas protegidas, que implica el reconocimiento legal de usos específicos o restringidos para dichas zonas. Cada país ha creado sus propios sistemas de áreas protegidas, que incluyen santuarios y pequeñas áreas de reserva de flora y fauna, reservas forestales, parques naturales y aún reservas indígenas, entre otras categorías.

Latinoamérica, en su conjunto, alberga en términos absolutos, áreas protegidas superiores a las de los EE.UU. y Europa. Se observa cómo países como Ecuador o Venezuela poseen más del treinta por ciento de su territorio bajo algún régimen de protección especial (*Gráfico 6*). Sin embargo, aunque tienen un status legal, en la práctica la vasta mayoría de las áreas protegidas de nuestra región carecen de recursos para su

Gráfico 6 (a y b)
Porcentaje del territorio bajo protección (a)



Áreas bajo protección (b)
(millones de hectáreas)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

mantenimiento y protección, además de ser utilizadas, en muchas ocasiones, para usos diferentes a los que originaron su creación, como los de conservación de especies y de paisajes, investigación biológica o ecológica, o incluso manejo ambiental especial. De hecho, y dadas las presiones poblacionales, la construcción de infraestructura no sostenible, los elevados niveles de pobreza, la deforestación, la quema y en general el indiscriminado cambio de uso de la tierra, están ocasionando grandes deterioros en la calidad y cantidad de las tierras bajo protección.

2. Los recursos naturales básicos: suelos, agua, aire y energía

2.1. La degradación de los suelos y la productividad agrícola

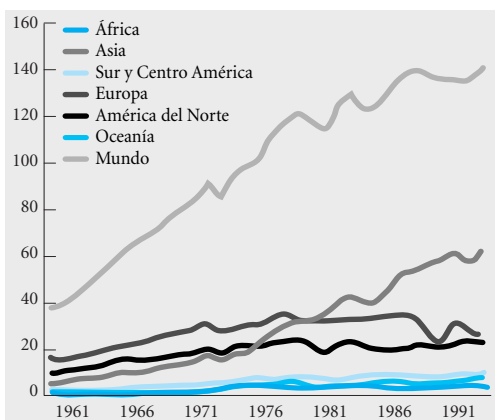
A nivel mundial, y desde la revolución verde, la productividad agrícola ha aumentado significativamente, y en líneas generales la capacidad de alimentar a la gente ha progresado en todas las regiones del mundo, con la salvedad de África y la antigua Unión Soviética.

El consumo mundial de cereales se ha duplicado en los últimos treinta años y el consumo de carne se ha triplicado en el mismo período; sin embargo, este aumento en la habilidad de proveer alimento para la población mundial no ha sido siempre benigno con el ambiente.

Como se vio en la sección anterior, el aumento de la actividad agrícola se debe en parte a la expansión de la frontera agrícola, y por lo tanto a la conversión de bosques y otros ecosistemas naturales a tierras agrícolas. Más grave aún es el hecho de que una intensa y masiva producción agrícola viene acompañada de un uso significativo de pesticidas y fertilizantes que, a pesar de aumentar la producción a corto plazo, traen como consecuencia la degradación de los suelos a largo plazo. Para 1990, equivocadas prácticas agrícolas habrían contribuido a la degradación de más de 562 millones de hectáreas, que representan alrededor de 38% de los 1,5 billones de hectáreas cultivables a nivel mundial. La degradación de los suelos se manifiesta de distintas maneras, pero la erosión y la salinización son las consecuencias más comunes en Latinoamérica.

Gráfico 7

Más fertilizantes: más comida, pero más contaminación
(millones de toneladas métricas)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

El incremento de la producción agrícola en la región tiene implicaciones en la degradación de los suelos. El aumento en el uso de fertilizantes, la extensión de las tierras de irrigación, la expansión de la frontera agrícola o una elevación en la densidad de las cosechas, no podrán enmascarar eternamente la degradación de los suelos y el subsiguiente declive en su productividad misma.

Como indica el Gráfico 7, si bien un mayor uso de fertilizantes acarrea un crecimiento en la producción bruta de alimentos, también implica un aumento en la contaminación, especialmente donde las prácticas agropecuarias y las tecnologías no son adecuadas para los suelos característicos de las diferentes unidades pedológicas. Esta tendencia se observa claramente en el Gráfico 8,

donde se ven países como Colombia y Ecuador reflejando francos crecimientos en el uso de fertilizantes en la última década, y un significativo promedio anual en el uso de pesticidas. Sin embargo, es importante destacar que como región, y a excepción de los países mencionados, América Latina en general ha reducido su uso de fertilizantes por hectárea en la última década.

Sin embargo, esto no parece ser suficiente, pues, por otra parte, el aumento real, positivo y deseable de la producción de cereales de América Latina entre 1975 y 1995 se traduce en un empobrecimiento neto de los suelos durante ese mismo período. El balance general de nutrientes en el suelo es negativo, lo que indica que el aumento de la producción se ha hecho a expensas del “stock” de nutrientes de los suelos. Las malas o pobres prácticas agrícolas que prevalecen en la región tienden a “minar” los suelos de sus nutrientes, haciendo la actividad insostenible a largo plazo. Las áreas de deterioro grave, donde la capacidad de producción de los suelos se presenta más comprometida, son el noreste de Brasil y áreas localizadas de Argentina, Bolivia, Colombia y Paraguay.

Existen, sin embargo, tendencias en el incremento del uso de técnicas “soil friendly”, “amigables del suelo”, que reducen el potencial erosivo de la actividad agrícola tanto a nivel mundial como en esta región. Estos métodos incluyen el terraceo, siembra de contorno, barreras vegetales, aumento del contenido orgánico de los suelos, reciclaje de nutrientes, rotación de cosechas, agro-forestación, y técnicas de manejo de cuencas y de uso de la tierra.

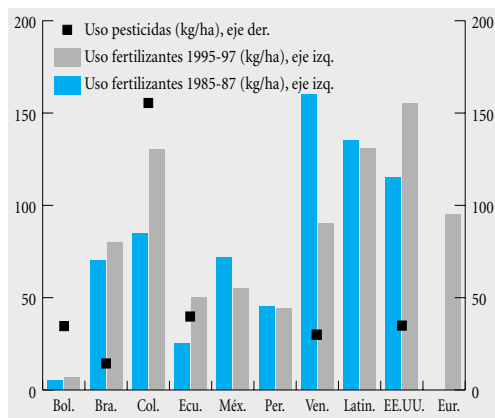
Un aspecto de interés relacionado con la sostenibilidad de los suelos es el manejo apropiado de cuencas hidrográficas, de especial importancia para esta región, ya que la producción agrícola se sustenta en el aumento de irrigación de la tierra. Un mal manejo de cuencas y de los sistemas de irrigación puede comprometer seriamente la productividad de los suelos. Por ejemplo, la salinización de los sistemas de irrigación es la amenaza principal de la sostenibilidad de la actividad agrícola en áreas de África, Asia y del altiplano andino.

2.2. Escasez y contaminación del agua: asunto grave para algunos países de la región andina

De todas las presiones por recursos, la escasez de agua probablemente será la principal causa de preocupación en el siglo XXI. En el siglo XX, el consumo de agua se incrementó seis veces, más del doble que el crecimiento poblacional; en el presente, el aumento de la demanda de agua para fines agrícolas, industriales y domésticos solo promete continuar. A pesar de que globalmente hay un excedente del recurso hídrico, por desgracia el agua no está distribuida equitativamente entre los distintos países, o inclusive dentro de un mismo país.

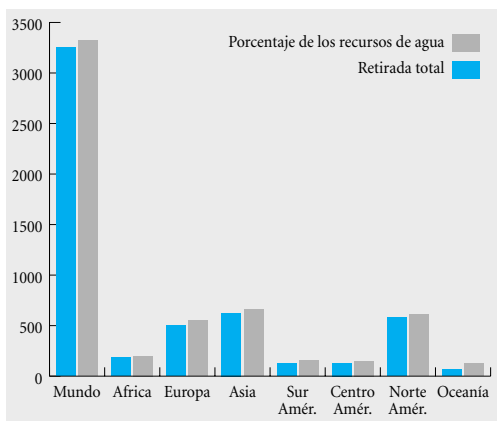
De acuerdo con el WRI 2001, se observan tendencias donde los países con bajos ingresos son más amenazados y vulnerables a la escasez de agua. Estos países se encuentran principalmente en zonas áridas de Asia y África, y en zonas con enormes presiones demográficas, como

Gráfico 8
Uso de fertilizantes y pesticidas (kg/ha)



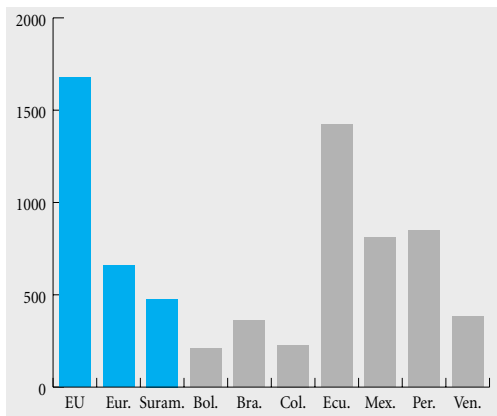
Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 9
La demanda de agua está creciendo, pero los recursos son limitados



Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 10
Consumo de agua per cápita (m³/cap)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

de agua en su disponibilidad para el uso o consumo humano. Esto es especialmente cierto para los ríos que atraviesan las principales ciudades de los países de la región latinoamericana, cuya contaminación está inutilizando el agua para muchos usos, generando problemas importantes de salubridad a los habitantes y un gran pasivo ambiental, el cual tarde o temprano tendrá que ser afrontado, con altos costos de descontaminación para las administraciones públicas.

Vale la pena mencionar que Latinoamérica como región, en su conjunto, es rica en el recurso hídrico; posee el 12% del área terrestre, el 6 % de la población goza del 27% de la escorrentía total, en su mayoría concentrada en el sistema del Amazonas. Sin embargo, precisamente debido a la distribución heterogénea de este recurso, no se debe perder de vista que aproximadamente dos terceras partes del territorio sudamericano son consideradas como áridas o semi-áridas, concentradas mayormente en Argentina, Chile, Bolivia, Perú y México, países que afrontan ya serios problemas de disponibilidad de aguas.

A nivel regional se destaca la enorme disponibilidad de agua, tanto en términos absolutos como per cápita, cuando se compara con EE.UU. o Europa (WRI,2001). Ello representa una ventaja a escala regional, dado que los países con mayor disponibilidad podrán suplir a aquellos con escasez, cuando llegue a requerirse, siendo esta una de las razones principales por las cuales los países con abundantes fuentes de agua deben conservarlas en lugar de contaminarlas o desperdiciarlas. Asimismo, se observa cómo, a pesar de la elevada disponibilidad de agua por persona que

la India y el Sub-Sahara. En el *Gráfico 9* se observa que debido a esta situación, muchas veces la extracción o demanda de agua para diferentes usos como el doméstico, industrial, agrícola, pecuario, o para generar electricidad, excede la disponibilidad u oferta natural, por lo que las aguas superficiales en algunas regiones del mundo están, literalmente, encogiéndose, y las aguas subterráneas están siendo consumidas a tasas superiores a la capacidad de los acuíferos de reabastecerse. Esta situación es claramente insostenible. A ello se agregan los problemas de contaminación con materia orgánica, desechos domésticos, metales pesados y otros elementos tóxicos, que de facto eliminan grandes volúmenes de agua en su disponibilidad para el uso o consumo humano. Esto es especialmente cierto para los ríos que atraviesan las principales ciudades de los países de la región latinoamericana, cuya contaminación está inutilizando el agua para muchos usos, generando problemas importantes de salubridad a los habitantes y un gran pasivo ambiental, el cual tarde o temprano tendrá que ser afrontado, con altos costos de descontaminación para las administraciones públicas.

prevalece en esta región, los consumos per cápita son sustancialmente más bajos en los países latinoamericanos que en los EE.UU. y Europa (Gráfico 10). Con la salvedad de Ecuador, Perú y México, los demás países de la región presentaron para el año 2000 consumos inferiores a los 500 metros cúbicos de agua por persona. El elevado consumo presentado por aquellos tres países se explica, al menos en parte, por el intensivo uso de agua para la irrigación asociada con la actividad agrícola (Gráfico 11).

No obstante lo abundante del recurso, el acceso al agua potable sigue siendo un reto importante para esta región. Más del 25% de la población de América Latina carece aún de un suministro adecuado de agua y un sistema de alcantarillado.

La contaminación de las aguas superficiales y subterráneas es lugar común en todos los países latinoamericanos. Se estima que la cantidad de metales pesados, químicos sintéticos y desechos peligrosos que llega a las aguas subterráneas proveniente de los botaderos de basura y otras fuentes no puntuales, se duplica cada quince años.

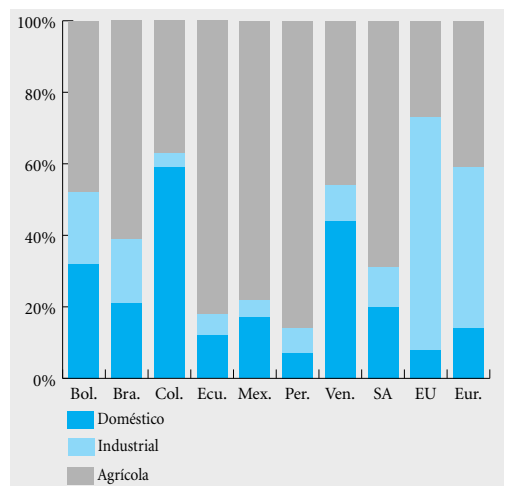
La contaminación de las fuentes de agua, el aumento poblacional de las grandes ciudades, unidos al aumento de la demanda para actividades industriales, no solo cambiarán las proporciones de uso reflejadas para esta región en el Gráfico 11, sino que también se presentan como uno de los más grandes retos para los planificadores de este siglo XXI en la región.

Sin menoscabo de la importancia del recurso hídrico para la subsistencia de la humanidad en el planeta, es importante destacar que los ecosistemas de agua dulce contienen un número muy elevado de las especies de la tierra. A pesar de representar menos del uno por ciento del territorio del globo, los ríos, lagos y estuarios contienen cuarenta por ciento de las especies de peces del mundo, y un doce por ciento de las especies animales en general. Estas especies están limitadas a espacios relativamente pequeños, razón por la cual son muy vulnerables a cualquier perturbación, por pequeña que parezca.

La construcción de represas y las canalizaciones generan también importantes impactos sobre los ecosistemas de agua dulce, teniendo un efecto dramático en la abundancia y diversidad de especies en estos sistemas. En 1950 existían en el mundo 5.270 grandes represas y cincuenta años más tarde este número asciende a 36.500. Asimismo, a comienzos del siglo pasado se estima que solo 9.000 ríos habían sido modificados para permitir su navegación, y hoy esta cifra asciende a más de medio millón.

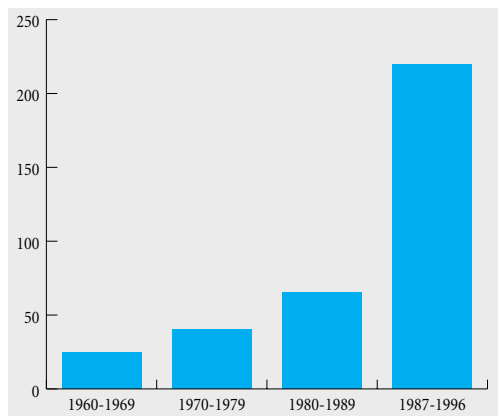
Para agravar la situación a los planificadores, la predictibilidad de los patrones de lluvias y sequías se dificulta cada vez más, dados los enormes cambios en los patrones del clima de los años recientes. Latinoamérica como región ha sido víctima de la inclemencia de eventos climáticos extremos en términos dramáticos y sin precedente. Un mal manejo de las cuencas hidrológicas y del recurso agua, y

Gráfico 11
Consumo de agua por sector
(años noventa)



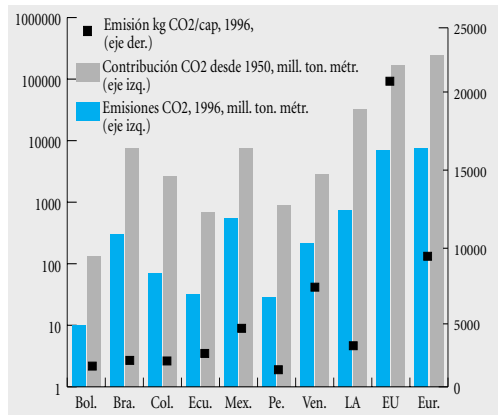
Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 12
Impacto económico de eventos climáticos extremos
 (billones de dólares)



Fuente: Johanse, 1998.

Gráfico 13
Emisiones de CO2



Fuente: CSDA.

localizadas, donde se generan importantes aumentos en la concentración de gases como los óxidos de nitrógeno y azufre, monóxido de carbono, algunos metales pesados, partículas de materia y ozono, entre otros, con graves consecuencias para la salud de los habitantes, especialmente en lo relacionado con enfermedades respiratorias, estrés y accidentalidad. Tres de las grandes ciudades de América Latina como son Ciudad de México, Sao Paulo y Bogotá son consideradas entre las más contaminadas del mundo. Gran parte de esta contaminación es generada por fuentes móviles, ante lo cual existen en la región tendencias crecientes en el uso de transporte masivo con empleo de combustibles limpios, que contribuyen a la disminución de la contaminación urbana.

Durante la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) se logró alertar a la comunidad

en general de los recursos naturales y de los ecosistemas, aunado a lo imprevisible que se torna el clima y a la aparición de nuevos fenómenos y desastres naturales agrava todavía más el panorama, y enfatiza la necesidad de establecer estrategias y políticas claras y coherentes para manejar el recurso agua, a fin de asegurar su permanencia y calidad para las futuras generaciones.

2.3. Los problemas ambientales de la atmósfera. La confrontación global

La contaminación atmosférica se ha venido agravando a nivel mundial en las últimas décadas, alcanzando consecuencias bien documentadas asociadas a un importante cambio en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos, así como a las anomalías climáticas que complican la predictibilidad del clima en general. Los impactos económicos de los eventos climáticos extremos vienen creciendo exponencialmente en las últimas décadas (Gráfico 12), la falta de predictibilidad y fuertes cambios del clima en relación con las condiciones normales, refleja que los efectos atañen directamente a nuestra región.

Además de los problemas de la atmósfera a nivel global, generados por las emisiones de gases que contribuyen al efecto invernadero, existen en América Latina varios problemas asociados a la contaminación local del aire, especialmente ubicados en las grandes zonas urbanas o zonas industriales

global sobre las amenazas a las que estaba expuesto el clima como lo conocemos, y como respuesta se formuló la Convención Marco sobre Cambio Climático, de donde se desprende el Protocolo de Kyoto y el subsiguiente desarrollo de instrumentos de regulación internacional como la Implementación Conjunta o el Mecanismo de Desarrollo Limpio. Sin embargo, las emisiones de dióxido de carbono y otros gases aportantes al cambio climático se mantienen en niveles alarmantes.

La mayor responsabilidad de estas emisiones, tanto históricas como actuales, corresponde a los países desarrollados (*Gráficos 13 y 14, notar que la escala es exponencial*), y alcanzó casi las tres cuartas partes de las emisiones totales.

Es importante destacar que las diferencias en la responsabilidad de las emisiones mundiales se magnifica cuando se evalúa en términos de emisiones per cápita, mostrando los países desarrollados magnitudes superiores a las de los países latinoamericanos, entre los cuales, según datos de 1996, Venezuela fue el único país que remotamente se acercó a los niveles de emisiones per cápita de los europeos, y está muy por debajo de las emisiones per cápita de los EE.UU. (*Gráfico 14*).

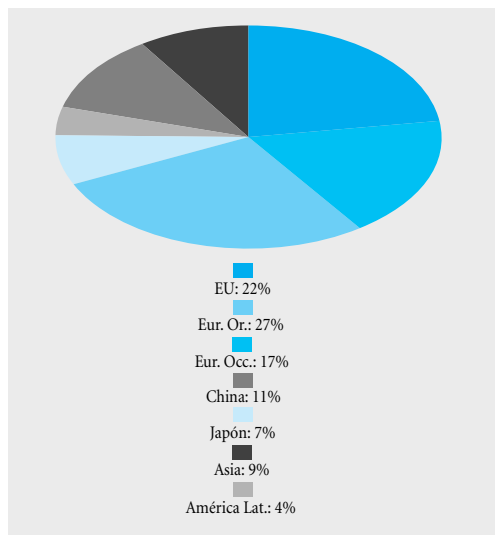
En términos atmosféricos y climáticos, como se señaló anteriormente, Latinoamérica tiene enormes potencialidades para ofrecer el servicio de estabilización climática y “descarbonización” de la atmósfera, gracias a los remanentes de bosques naturales que representan enormes ‘sumideros’ que se encuentran en la región.

2.4. Producción y consumo de energía

La producción y consumo de energía son hoy en día utilizados como indicadores del nivel de desarrollo, así como de la sostenibilidad del desarrollo. Otros consideran la energía en sí misma como un recurso natural si se tiene en cuenta que esta se genera a través del uso de varios recursos naturales renovables y no renovables, y por lo tanto su producción como su consumo implican un mayor o menor uso de recursos naturales a nivel global.

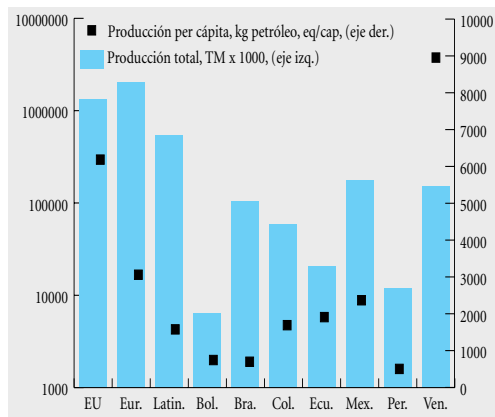
En los *Gráficos 15 y 16* se muestra cómo Latinoamérica, en su conjunto, no alcanza a producir y consumir el total de la energía que

Gráfico 14
Emisiones mundiales de CO₂
(1995)



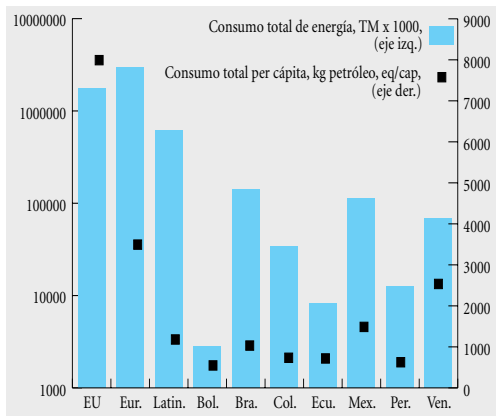
Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 15
Producción de energía
(1997)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

Gráfico 16
Consumo de energía
(1997)



Fuente: World Resources Institute, 2001.

utilizan los Estados Unidos y Europa, y su consumo per cápita resulta menor que en esos lugares. Es interesante observar cómo Estados Unidos tiene un consumo de energía per cápita mucho mayor que Europa, debido a los patrones de vida y costumbres diferentes, donde los europeos sin duda muestran conductas mucho menos consumistas que los estadounidenses. Esta diferencia ha marcado uno de los hitos más importantes en las metas del desarrollo sostenible, pues se ha colocado a Europa como una meta deseable para los países en vías de desarrollo, en el sentido de generar patrones de consumo de recursos naturales renovables y no renovables más moderados, a la vez que se logran las metas del desarrollo y el bienestar.

2.5. Desastres naturales: fenómenos naturales o alteración de ciclos y ecosistemas

El tema de los desastres naturales merece una mayor profundización y detenimiento a la luz de los acontecimientos que se vienen presentando a nivel mundial y que van causando gran cantidad de muertes, daños y pérdidas. En la década de los 90, ocurrieron en el mundo tres veces más desastres naturales que en toda la década de los 60 y el costo de los daños se multiplicó nueve veces, sumando una cifra que se aproxima a los US\$ 500 mil millones. Solo en 1998 los daños ocasionados por desastres de origen climático excedieron el costo total de todos los desastres ocurridos durante los años 80. CAF-CEPAL (2000)³ ha estimado que durante un año promedio se producen daños que superan los 1.500 millones de dólares y más de 6.000 pérdidas de vidas en la región, lo que sin duda origina importantes retrocesos en el desarrollo económico y en las condiciones de vida de la población de los países donde ocurren tales eventos.

América Latina fue una de las regiones más afectadas por los desastres naturales, de modo que la pérdida de vidas y los daños materiales fueron enormes. Eventos como los huracanes Georges y Mitch sobre el Caribe y Centroamérica costaron la vida a más de 13 mil personas, siendo Mitch el huracán más devastador de los últimos 200 años; el fenómeno de El Niño en el evento 1997/98 significó la destrucción de más de 14% del producto interno bruto del Ecuador y de 3,3% del PIB conjunto de los cinco países andinos; el terremoto de enero de 1999 destruyó varias ciudades pequeñas y dos de las ciudades más prósperas del eje cafetero en Colombia; el desastre de Edo. Vargas de diciembre de 1999 trajo como resultado la pérdida de más de 30.000 personas en Venezuela; y varios incendios forestales arrasaron miles de hectáreas de bosque en Brasil.

Cabe resaltar que las amenazas naturales no afectan a todos por igual. Sus consecuencias desastrosas son proporcionales a la vulnerabilidad de las comunidades y los territorios. Por tal motivo, el 90% de las víctimas de los desastres viven en países en desarrollo, en condiciones de po-

3 CAF-CEPAL. Estudio de Evaluación del Impacto Socio-económico de los desastres ocasionados por el Fenómeno de El Niño, evento 1997-98, Caracas 2000.

breza que les empujan a vivir en áreas y viviendas de alto riesgo, a usar materiales de bajo costo o de menor resistencia y por lo tanto son más propensas a ser afectadas por terremotos, huracanes, maremotos, inundaciones, deslaves o erupciones volcánicas.

Lo cierto es que los eventos naturales no son totalmente inevitables, por lo cual la prevención de desastres se ha convertido en uno de los principales enfoques dentro del desarrollo, con el fin de reducir la vulnerabilidad de las sociedades y los territorios ante las diversas amenazas y abordar las actividades antrópicas que agravan tales amenazas, así como reducir los inmensos costos que implica la atención de desastres ocurridos, montos millonarios que podrían ser destinados a otras prioridades sociales.

Vale la pena mencionar la falta de continuidad en los esfuerzos que se hacen ante cada evento o desastre, la cual ha sido relacionada también con la ausencia de una política preventiva, con la debilidad o ausencia de apoyos financieros permanentes en la gestión nacional de reducción de riesgos y con la discontinuidad de los equipos profesionales en la administración pública. En este contexto, no obstante, se ha destacado la abundancia de experiencias valiosas a nivel de la región, que aunque aisladas constituyen un acervo de gran importancia para su difusión e intercambio.

III. Lo ambiental desde la perspectiva de lo social

¿Por qué algunos países están cambiando su enfoque de desarrollo al de desarrollo sostenible y otros no? ¿Por qué existen países y sociedades con conciencia ambiental, que involucran en sus decisiones y acciones los criterios requeridos para proteger el medio ambiente y la calidad de vida de las personas, mientras que otros no lo hacen?

Como se mencionó, América Latina enfrenta otro reto de gran importancia como es el reconocimiento de su diversidad cultural y ecológica. La región necesita aprovechar mejor y más sosteniblemente sus recursos para desarrollarse y alcanzar un mejor nivel de vida. Por otra parte, requiere conservar sus recursos naturales y su potencial productivo para las futuras generaciones. ¿Cómo se podrá cultivar más tierra sin degradar el ambiente? ¿Cómo se podrá emprender el desarrollo en forma equitativa y sustentable?

Si se entiende la *sostenibilidad* como la capacidad de satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para cubrir sus propias necesidades, se configura un reto que debe estar presente en la agenda social y política de toda la región.

En América Latina la pobreza, la desigualdad y las inequidades presentan las más altas cifras de todo el mundo. Si bien en este libro se ha dedicado un capítulo completo a estos temas, conviene situar el presente enfoque con unos pocos datos que permitirán dimensionar el desafío que supone alcanzar la sostenibilidad del desarrollo para la región, desde la perspectiva de su gente.

Si bien más del 35% de la población vive en condiciones de pobreza, es impactante la diferencia que reflejan los datos entre la pobreza urbana y la pobreza rural.

Esta diferencia ubica de inmediato el problema que representa el fenómeno de las migraciones del medio rural al urbano. El manejo de residuos, el deterioro de la tierra, la insuficiencia de servicios públicos y una serie de problemas sociales que se derivan de los niveles de concentración poblacional que se observan en las ciudades, por una parte, y el abandono de las tierras y la baja productividad de las mismas en medios rurales, sumado a la carencia de servicios públicos

educativos, de salud y otros como electricidad, aguas, vialidad, etc., por otra parte, generan un contexto en el que se hace doblemente difícil combatir la pobreza, o satisfacer las necesidades de servicios públicos que aseguren mejoras en la calidad de vida de la gente en su medio rural o urbano.

La inequidad en Latinoamérica es extrema. Las dificultades de acceso a bienes y servicios que produce la sociedad en su conjunto para cubrir las necesidades de sus habitantes, producto de una pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso, son particularmente notorias en el ingreso de las mujeres (con brechas respecto al ingreso masculino que promedian el 14% aunque en casos como el de Brasil alcanza más del 30%⁴) y de los jóvenes (población de 15 a 24 años con tasas de desempleo que duplican el desempleo promedio de los países⁵), en comunidades indígenas (tremendamente marginadas de los beneficios del desarrollo y de la posibilidad de acceder a los mismos desde su perspectiva cultural), en los trabajadores del campo, etc. Del mismo modo, se verifican inequidades en el ingreso de los trabajadores según los tipos de empleo y los sectores económicos en los que desarrollan su actividad (por ejemplo un trabajador promedio en el sector informal suele trabajar más horas y producir un ingreso menor que un asalariado en el sector formal).

La inequidad se expresa, además, en otras dimensiones diferentes de las mencionadas. Si bien es tradicional centrarse en los ingresos al analizar la inequidad, parece haber otras formas de ésta de peso aún mayor, como las que se señalan a continuación⁶:

Inequidades en las capacidades de funcionamiento adecuado de las personas y las familias tales como estados nutricionales apropiados, buenos estándares de salud, logros educacionales, servicios de redes como el agua, la electricidad, el transporte y las comunicaciones etc., pero también en cuanto a la justicia, la paz, la estabilidad económica, social y política, el ambiente sano.

Inequidades en el acceso a activos: “una matriz central productora de inequidad es la que se deriva de las dificultades de los pobres en acceder a activos que les permitan incrementar sus ingresos y hacer uso de sus capacidades potenciales. La desigualdad en la posesión de activos básicos como la tierra, bienes de capital, tecnologías y calificaciones educativas, estaría incidiendo fuertemente sobre las disparidades de los ingresos⁷”.

Inequidades en el acceso al crédito: las restricciones existentes para los pobres en este campo, les hace imposible la adquisición de activos productivos como los mencionados arriba, y refuerzan la reproducción intergeneracional de los esquemas de exclusión presentados en la región.

Inequidad en el acceso a la educación de buena calidad: lo que es el pre-requisito más importante (según se destaca en diversos trabajos sobre el tema, algunos de ellos citados en este texto) para acceder a una inserción productiva estable.

La compleja situación que enfrentan los pobres en la región, los hace especialmente vulnerables a fluctuaciones inesperadas de la actividad económica, a desastres naturales y a enfermedades, ya que tienen menos posibilidades de enfrentar los impactos de estos fenómenos sobre su calidad de vida.

Cualquier acción orientada a revertir lo descrito en el ámbito social y ambiental, debe abordar-

4 BID: idem, p. 26.

5 Kliksberg Bernardo: Inequidad en América Latina: un tema clave. En: Alvarez L.; del Rosario H.I.; y, Robles J. (coord): Política Social: exclusión e inequidad en Venezuela durante los años noventa, Edit. Nueva Sociedad, Caracas, 1999; p. 45.

6 Ibid, p. 34 y subsiguientes.

7 Ibid, p. 35.

se necesariamente desde la perspectiva del cambio en la forma de pensar de la gente; es necesario generar una corriente concientizadora entre todos los actores del tejido social para que se pueda originar un cambio en la percepción de temas como la justicia, la mejor distribución de los beneficios sociales, las prioridades para el desarrollo, entre las que se debe destacar la necesidad de fomentar la solidaridad y la responsabilidad de todos en el crecimiento económico y social de los países.

1. Capital social y cultura: elementos subyacentes del desarrollo sostenible

Sea donde fuere que se ubique el análisis sobre los componentes del desarrollo sostenible, existen dos viejos conceptos cuyas implicaciones han cobrado un valor específico en los últimos tiempos y que no pueden dejar de mencionarse en este capítulo.

El capital social, según Robert Putnam (1994), se define como el grado de confianza existente entre los actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que caracteriza a esa sociedad. Estos elementos ponen de relieve el grado de desarrollo del tejido social existente en las sociedades, lo que influye sobre la productividad y la equidad de las mismas.⁸ Adicionalmente, se entiende que una sociedad con mayores niveles de interrelación entre sus actores principales, es una sociedad que admite mayor cantidad de enfoques y criterios, sean estos sociales, económicos o ambientales, generando perspectivas más integrales en la adopción de decisiones orientadas hacia el desarrollo.

La confianza, por ejemplo, actúa como un “ahorrador de conflictos potenciales”, limitando el “pleitismo”, la cantidad de litigios judiciales. Las actitudes positivas en materia de comportamiento cívico, que van desde cuidar los espacios públicos hasta el pago de los impuestos, contribuyen al bienestar general. La existencia de altos niveles de asociatividad indica que es una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden en su interior (Kliksberg, 2000).

Por su parte, la cultura cruza todas las dimensiones del capital social de una sociedad. La cultura subyace tras los componentes básicos considerados capital social, como la confianza, el comportamiento cívico y el grado de asociatividad. Sin embargo, la cultura también es determinante en la manera en que la sociedad se interrelaciona con su medio ambiente y con el enfoque, sostenible o no, con el que toma decisiones y desarrolla sus actividades, desde las productivas hasta las de recreación. El informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo de la UNESCO (1996) establece que “la cultura es maneras de vivir juntos (...) moldea nuestro pensamiento, nuestra imagen y nuestro comportamiento”. La cultura engloba valores, percepciones, imágenes, formas de expresión y de comunicación, y muchísimos otros aspectos que definen la identidad de las personas y de las naciones.

Las relaciones entre cultura y desarrollo se ponen de relieve justamente en el marco de los elementos que se resaltan a través del concepto de capital social y de desarrollo sostenible.

Amartya Sen (1997), al referirse a los valores que forman parte de la cultura, señala que “los códigos éticos de los empresarios y profesionales son parte de los recursos productivos de la sociedad”.⁹ En este sentido, se entiende que estos valores determinan o inciden sobre la capacidad productiva de una sociedad. Son estos los que definen si en una sociedad el capital social, el ca-

8 Citado en Kliksberg Bernardo y Luciano Tomassi (comp.): Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, FCE/BID, Argentina, 2000, p. 28.

9 Ibid, p. 33.

pital humano y el capital natural son considerados de importancia en sus economías. Así, los valores que tienen sus raíces en la cultura pueden confrontar o favorecer el desarrollo de la solidaridad, el altruismo, el respeto y la tolerancia (a las razas, a los géneros, a la vida de las especies y la convivencia con el medio ambiente, a las religiones o a otras culturas), que son elementos esenciales del desarrollo sostenible.

En la lucha contra la pobreza, la cultura se presenta como elemento clave, por cuanto los grupos desfavorecidos poseen valores que les dan identidad. El hecho de no respetarlos y hasta marginarlos puede perfectamente bloquear las mejores propuestas productivas, mientras que, por la vía contraria, potenciarlos y fortalecerlos puede contribuir a que se desarrollen potencialidades humanas y productivas y a garantizar la cohesión de los grupos sociales en momentos en los que las tensiones tienden a desintegrar los nexos comunitarios de las personas.

También se puede abordar el tema cultural desde una perspectiva local, mediante el reconocimiento de la diversidad de culturas que, particularmente en América Latina, coexisten desde hace miles de años, pero que durante los últimos 500 años han visto incrementado su número y sus interrelaciones se han hecho más complejas. En este sentido, se destaca la necesidad de incorporar los conocimientos y costumbres que forman parte del acervo cultural de los pueblos de la región, en los que es posible rescatar prácticas milenarias asociadas al uso, por ejemplo, de plantas medicinales, manejo de suelos, riego, nutrición y utilización de energía, que por años se han desconocido por parte de quienes planifican el desarrollo de estos países.

La diversidad cultural es una oportunidad de los pueblos de la región para ofrecer “innovaciones” (aunque de vieja data) que suponen alternativas para el manejo de variables ambientales desde una perspectiva sostenible. Es por ello que, más allá de promover el desarrollo de investigaciones que permitan adaptar tecnologías alternativas a los proyectos actuales de desarrollo sostenible, es necesario incorporar cada vez más a nuevos actores, entre los que se encuentran los beneficiarios de las políticas cuyos conocimientos sobre determinadas prácticas pueden garantizar una mejor adaptación de los pueblos a dichos proyectos.

Desde este punto de vista, no resulta tan fácil plantearse el desarrollo sostenible en sociedades que no son homogéneas en cuanto a sus valores y percepciones de la realidad, por cuanto es necesaria la construcción de consensos. El arte de negociar entre los diversos actores, identificados cada uno de ellos con sistemas de valores diversos, en lo interno de los países, exige pensar en la promoción de algunos principios básicos de convivencia, sobre los cuales se instale un sistema de valores comunes a cada uno de los actores y que potencie aquellos elementos positivos que desde cada sistema cultural se puedan insertar en una propuesta de desarrollo sostenible para cada país. Lo anterior es el objeto central de la descentralización y no meramente un enfoque de administración pública como en ocasiones se pretende.

Estos principios están asociados a la participación de todos los actores en la definición y toma de decisiones sobre los aspectos que puede envolver la planificación y ejecución de planes o proyectos de desarrollo sostenible. Obviamente, la participación en niveles que involucran a los países es un supuesto que requiere el desarrollo de grados de representación política por parte de los grupos de actores, mientras que en ámbitos locales supone la convocatoria plena de los involucrados (o afectados) en los procesos de desarrollo sostenible.

Por otra parte, son diversos los ensayos que se han llevado a cabo en la región para ir agregando los resultados de procesos participativos en los planes de desarrollo de las regiones y de los países. Probablemente el éxito más visible de estas iniciativas se ve plasmado precisamente en los

planes, sin embargo, no se observan resultados similares en la ejecución o implementación de los mismos.

Es necesario avanzar en el proceso de integración de los actores (públicos y privados), en procesos de descentralización y liderazgo político, para que estos se incorporen participativamente en la definición de estrategias para su propio desarrollo. Es la única manera de garantizar el respeto a la diversidad cultural, al tiempo que se construyen objetivos comunes de desarrollo sostenible.

IV. Retos y oportunidades del desarrollo sostenible en la región: política y gestión

Se ha visto a lo largo de este documento cómo en América Latina los procesos demográficos, las características del desarrollo económico, los altos niveles de inequidad y la pobreza generan una gran presión sobre los recursos naturales, lo que a su vez define una creciente escasez y encarecimiento de éstos.

Dos grandes hechos han tenido trascendencia en la evolución de la política y gestión del desarrollo sostenible en la región: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano realizada en Estocolmo, en 1972, y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en Río de Janeiro, en 1992. Estos eventos tuvieron gran incidencia en la constitución y fortalecimiento de la institucionalidad de medio ambiente y en el desarrollo de mecanismos regulatorios básicos en la mayoría de los países de la región. Posteriormente, los procesos de globalización económica han generado nuevas prácticas comerciales y consecuentemente el desarrollo de nuevos mecanismos de manejo ambiental, como mecanismos e instrumentos económicos, fiscales y de cumplimiento voluntario.

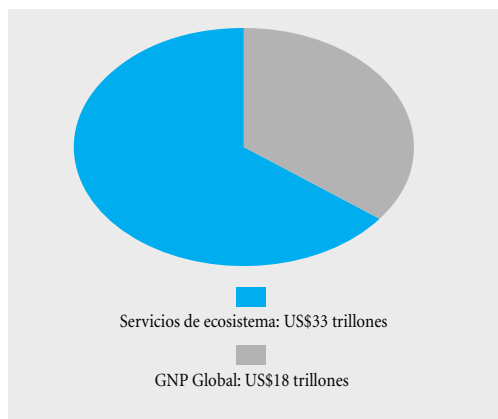
La mayoría de los países de la región han adoptado en sus marcos jurídicos el paradigma del Desarrollo Sostenible y han elevado a rango constitucional el tema ambiental. Sin embargo, los instrumentos jurídicos ambientales han sido criticados por su falta de aplicación y cumplimiento, debido principalmente a que se hace difícil para las instituciones hacer seguimiento de estos, o porque existe el temor de que la puesta en vigor de estos instrumentos puede tener efectos económicos negativos. Por otra parte, el uso de incentivos económicos como tasas, subsidios, y de instrumentos voluntarios como ISO 14.000, ecoetiquetados, acuerdos de producción limpia y auditorías, es todavía limitado en la región. Estas limitaciones se deben al bajo desarrollo tecnológico y de conocimientos científicos en el campo ambiental en la región (PNUMA, 2000).

Otro aspecto de gran interés en la región y de importancia para el logro del desarrollo sostenible ha sido la comprensión e incipiente desarrollo de servicios y mercados ambientales, lo cual se enfoca en definir los mecanismos de transacción y mercado sobre los bienes y productos que generan los recursos naturales o bien sobre la naturaleza en su conjunto.

Como se ha señalado en secciones anteriores, la biodiversidad como recurso natural genera bienes transables en los mercados, que cada vez más se presentan como potenciales negocios. Asimismo, los bosques naturales y ecosistemas, protegidos en reservas y parques, pueden generar un servicio ambiental cuantificable, ya sea en la producción de aguas, en la protección de suelos o en la generación de nichos de interés para el ecoturismo. En el *Gráfico 17* se observa cómo el

Gráfico 17

¿Cuánto cuestan los servicios de la naturaleza?



Fuente: World Resources Institute, 2001.

WRI ha estimado que los servicios ambientales, si fueran cuantificados, casi duplicarían en valor monetario el producto interno bruto global.

En el caso de secuestro o mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, la Agencia Internacional de Energía de París estima que, dependiendo de los resultados de las negociaciones internacionales, el potencial del mercado puede estar en un orden de entre 3 – 40 US\$ billones.

Las cifras estimadas para el sector forestal de productos maderables y no maderables de los bosques son equivalentes. En el caso del turismo, es la segunda industria después del petróleo en contribución del PIB mundial, y el turismo especializado, de aventura, ecoturismo y/o turismo de naturaleza es una industria que está en franco crecimiento.

En la actualidad ya existen en la región algunas líneas de mercado y productos transables que surgen del uso de ecosistemas, recursos naturales o bien del desarrollo tecnológico y de conocimiento del uso de la naturaleza. Entre estos temas, los más destacados y sobre los cuales se ha hecho mención a lo largo de este capítulo, son:

- Cambio climático y mercados de carbono.
- Biotecnologías y biocomercio en general.
- Gestión de cuencas y mercados de agua.
- Forestación, productos del bosque maderables y no maderables.
- Ecoturismo.

Otro aspecto importante en la evolución del desarrollo sostenible en la región, ha sido la creciente conciencia asumida y la participación de la sociedad civil, que generan mayores lazos y niveles de asociación para el logro de objetivos comunes, entre los actores públicos, privados, comunitarios y no gubernamentales. Sin embargo y a pesar de los interesantes avances en la región, queda todavía el sabor de que los problemas ambientales y sociales y el desarrollo de políticas y gestión son todavía incipientes y/o no se les ha otorgado la prioridad que merecen, lo cual se refleja todavía en la baja inclusión de los temas sociales, cívicos y ambientales en la educación y en la actividad cultural.

De esta manera, la sostenibilidad del uso de recursos naturales y la creación de mercados, el fortalecimiento de una cultura de reconocimiento de la diversidad étnica y ecológica, así como la creación de una cultura del desarrollo sostenible son, en sí mismos, los retos más importantes de América Latina para el siglo XXI.

¿Cómo hacerlo? ¿Cómo definir enfoques y prioridades adecuados para lograr tan ambiciosos retos? ¿Cómo generar desde ya las perspectivas adecuadas para mover a la sociedad en su conjunto a adoptar el desarrollo sostenible de manera comprometida? ¿Cómo concretar el desarrollo sostenible en la práctica y cambiar las tendencias y problemas ambientales y sociales, hasta ahora existentes en la región? Si bien se ha definido conceptualmente que la sostenibilidad es un

enfoque del desarrollo donde interactúan los aspectos económicos, sociales y ambientales, el bajar a la acción este concepto implica, sin duda, un gran reto, especialmente en América Latina, donde existe una gran diversidad y fragilidad ecosistémica y cultural, tal como se ha descrito a lo largo de este capítulo.

La definición de políticas, de esquemas de gestión institucional, de mecanismos e instrumentos de gestión y manejo, la inclusión del tema dentro de la educación formal y no formal, el desarrollo de programas y acciones concretas, el desarrollo de mercados y tecnologías específicas y adecuadas, la inclusión de todos los actores públicos, privados, comunitarios, y el compromiso de estos en su actuar cotidiano expresan la decisión de una nación o de una región, frente a un tema dado, en este caso el logro del Desarrollo Sostenible, que incluye retos y oportunidades tanto en el ámbito ambiental como en el social.

1. La dimensión ambiental

Desde la definición de políticas, pasando por el fortalecimiento de la gestión, el desarrollo tecnológico, la educación formal y no formal, hasta involucrar el compromiso de los actores en el desarrollo sostenible, se proponen en el ámbito ambiental cinco líneas o áreas de trabajo principal, que no sólo contribuirían a solucionar los actuales problemas sino que contribuirían en la proyección de una gestión económicamente eficiente, competitiva y que sitúa el tema ambiental en la línea de mercados de bienes y servicios, hasta ahora ausentes en esta región:

1. El primer campo consiste en establecer un uso sostenible de los recursos naturales, como el agua, el aire, la madera, la pesca marina y de agua dulce, la biodiversidad, recursos florísticos y faunísticos, entre otros, para lo cual, como cualquier recurso económico, requiere de una administración eficiente para garantizar su productividad y perdurabilidad. Los países desarrollados e industrializados han entendido este aspecto desde hace muchas décadas y sus políticas se centran en garantizar que la oferta natural de los recursos se sostenga y, por supuesto, que la demanda humana sobre estos no sea superior a la capacidad de la naturaleza de producirlos.

En América Latina, las políticas ambientales están todavía centradas en controles de contaminación sobre las fuentes —como son las industrias, actividades agropecuarias, de servicios domiciliarios y en general emisiones, desechos y vertimientos puntuales y dispersos—, pero distan todavía de una comprensión y, por ende, de una administración de los sistemas naturales que generen y producen la oferta y sobre los cuales se puede regular la demanda que se ejerce de estos recursos.

A manera de ejemplo, el sistema natural que regula la oferta primaria del agua es la cuenca hidrográfica, y la demanda es el consumo que se hace de este recurso para diferentes usos domésticos, industriales, agropecuarios, entre otros. En este caso, una administración eficiente del recurso implica que la cantidad de agua demandada no sobrepase la cantidad producida naturalmente, que la cantidad de contaminación que reciba el río pueda ser asimilada por éste, es decir que el río pueda recuperarse naturalmente y que los principales ecosistemas que producen y regulan lo ciclos del agua, como bosques, páramos, entre otros, se conserven. Una administración eficiente del recurso madera implicaría garantizar la sostenibilidad de los bosques que lo producen y regular eficientemente la demanda sobre estos, para evitar el agotamiento del recurso.

De esta manera, para lograr el uso sostenible de los recursos naturales los lineamientos básicos de política y gestión ambiental en el siglo XXI deberían enfocarse en:

a) Garantizar la sostenibilidad del recurso, potencializando la oferta natural y regulando la demanda de los RRNN. Ello implica la protección y manejo adecuado de los ecosistemas y sistemas naturales que producen estos recursos y un adecuado control sobre las demandas tales como establecimiento de cupos de uso o de polución, la disminución de pérdidas o fugas y desperdicios de los recursos mismos y por lo menos la internalización de los costos de protección y manejo de los sistemas naturales (ecosistemas estratégicos, cuencas hidrográficas, bosques) que los producen.

b) Orientar la gestión de los sectores de servicios, productivos y usuarios, en general, hacia el ahorro y uso eficiente de los RRNN. Ello implicará la reconversión y uso futuro de tecnologías y procesos más limpios que consideren el uso eficiente de los recursos naturales como insumos y materias primas y generar una mayor conciencia en la gente hacia el uso eficiente y ahorro en el consumo de servicios domiciliarios como el de agua y energía.

c) Cambiar el enfoque de control sobre los usuarios y fuentes, al uso y manejo sostenible de los RR NN, por medio de la planificación y ordenamiento de éstos y del territorio, implementando esquemas de responsabilidad solidaria. Esto es involucrar el planeamiento de los recursos naturales coordinadamente con los procesos de planificación del desarrollo y ordenamiento del territorio, para garantizar niveles de salubridad del medio donde vive la gente, así como garantizar la oferta suficiente de recursos para todas las actividades económicas, productivas y de servicios. Por otra parte implica generar esquemas de participación de todos los actores usuarios de los recursos de forma que estos mismos se comprometan en su distribución equitativa y uso eficiente garantizando el mantenimiento de su oferta para las generaciones futuras.

d) Generar mercados de bienes y servicios dentro de los esquemas de administración de recursos naturales como descontaminación de suelos y ríos, manejo de residuos peligrosos, reciclaje y reutilización de residuos sólidos, descarbonización de la atmósfera, mercados de biodiversidad, entre otros, que han sido descritos anteriormente, con el objeto de dar valor agregado a éstos y reinvertir los ingresos y utilidades en garantizar su oferta y controlar su demanda.

2. En segundo lugar y uno de los retos más importantes, es el de vencer los graves problemas de accesibilidad e integración que existen en la región de forma sostenible, con procesos de planeación del territorio adecuados, que orienten el asentamiento humano en áreas que ofrezcan el suficiente sustento y la oferta de recursos naturales que sustenten a dichas poblaciones y a la vez generen bajos impactos ambientales. Las vastas extensiones de nuestro territorio que poseen un difícil acceso como las zonas boscosas, áreas protegidas o bosques de frontera, representan y contienen el capital natural de nuestra región que bien manejados aseguran la continuidad y el bienestar de las generaciones futuras. Contienen y protegen los recursos genéticos, la biodiversidad, las cabeceras de los ríos, los grandes sumideros de carbono, y son los grandes generadores de oxígeno del planeta entre muchos otros activos naturales.

Sin embargo, Latinoamérica debe insertarse oportuna y competitivamente en los mercados globales. Para poder operar como región es indispensable una integración económica que solo se logra bajo la premisa de una integración física. He aquí el reto. La construcción de los sistemas de transporte, energéticos, de comunicaciones, entre otros, deben entenderse como parte de los procesos de ordenamiento del territorio y asentamiento humano y no como simples obras de infraes-

estructura que como vimos han sido importantes precursores de la deforestación y de la expansión de la frontera agrícola, con el subsecuente deterioro de la productividad de los suelos, además de haber generado de antemano, en muchas ocasiones, migraciones y asentamientos humanos en zonas donde los suelos son infértiles, generando más pobreza a los países y las personas.

La complejidad de este reto ciertamente nos invita al planteamiento de soluciones creativas, que apunten a un modelo de desarrollo viable y realmente sostenible desde el punto de vista económico (costo – beneficio), social y ecológico, tales como el uso de enfoques e instrumentos creativos de planeación territorial y el uso de esquemas de transporte multimodal utilizando combinadamente caminos, ríos, rieles y transporte aéreo, así como el uso de energías alternativas y fuentes locales de provisión energética en las zonas ecológicamente más frágiles, entre muchas opciones tecnológicas y de producción limpia que se empiezan a desarrollar para el logro de la sostenibilidad del desarrollo.

3. El tercer reto, lo constituye la conservación de los ecosistemas estratégicos y prioritarios con potencial para el desarrollo, es decir aquellos ecosistemas que prestan servicios ambientales. Ello implica la definición de políticas, gestión y en general estrategias específicas y dirigidas a este fin. Entre estos se pueden considerar ecosistemas que prestan el servicio de protección de otros recursos naturales como la regulación de ciclos de agua, protección de los suelos y reducción de erosión, reducción de eventos de riesgo y protección a la biodiversidad. La priorización de protección de estos ecosistemas implica también la selección de ecosistemas que por su localización geográfica, garanticen la oferta de recursos como insumos básicos de la economía, como por ejemplo áreas de intensivo uso agropecuario, áreas urbanas, o bien áreas que por uso para el turismo y ecoturismo generen posibilidades económicas. Por otra parte será un reto la protección de ecosistemas donde se produce la biodiversidad y recursos forestales, como opciones económicas para el futuro latinoamericano.

Actualmente en la región existen para este fin, y con algunas diferencias entre los países, los sistemas de áreas protegidas y de manejo especial que incluyen parques naturales, reservas de la biosfera, santuarios de flora y fauna, reservas forestales, y en algunos casos los resguardos indígenas y territorios étnicos que cumplen con labores de protección de ecosistemas estratégicos que prestan servicios ambientales. A este respecto el principal reto en América Latina lo define la necesidad de crear sistemas precisos de valoración de estos servicios ambientales de forma que los costos inherentes de su mantenimiento sean internalizados por los sectores públicos y privados beneficiarios. Al igual que en el tema de recursos naturales, es interesante observar las actividades económicas y generación de mercados que pueden surgir del aprovechamiento de los servicios ambientales de ecosistemas estratégicos.

4. Otro reto de gran importancia para la economía de nuestros países lo constituye el fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel de los sectores productivos. La tendencia en América Latina ha sido la de concentrar la gestión ambiental en instituciones de carácter ambiental, dejando de lado el fortalecer la responsabilidad de otros sectores productivos ante el medio ambiente. Si bien las políticas públicas y esquemas regulatorios, tales como mecanismos comando y control (estándares, licencias y permisos, multas..), mecanismos económicos (impuestos, tasas de uso, de contaminación, compensación, etc.) y otros mecanismos de cumplimiento para el control ambiental, deben seguir siendo regidos por los entes especializados en

el tema ambiental, como ministerios de Medio Ambiente, institutos descentralizados de recursos naturales, entre otros, el gran reto lo representa el incrementar la respuesta a la gestión y manejo ambiental y social, a nivel de los entes sectoriales, como ministerios e institutos de transporte, energía, minas, desarrollo, con la participación activa de los actores privados y de la sociedad civil.

¿Cuáles serían los objetivos principales y lineamientos de trabajo conjunto entre entes ambientales y sectoriales, públicos, privados y cívicos a este respecto?

a) En primer lugar generar certeza regulatoria, reglas claras y específicas a las actividades sectoriales, para disminuir la discrecionalidad sobre las exigencias ambientales que permitan una mayor competitividad de los sectores y mejoren su claridad en cuanto a su responsabilidad ambiental.

b) Incentivar la inversión privada y la creación de mercados de servicios y tecnologías ambientales, generando oportunidades empresariales, comunitarias y privadas, además de empleo, que surjan a través de los servicios y producción de tecnología y manejo ambiental de los sectores (mercados de CO₂, manejo de residuos, ahorro de agua, energía y recursos naturales, etc).

c) Mejorar el nivel de cumplimiento y el desempeño ambiental de los sectores productivos para disminuir el impacto ambiental, desde los sectores mismos.

d) Estimular la investigación y diseño de tecnologías a nivel académico, especialmente en las especializaciones de carreras universitarias, procesos y productos que generen mayor eficiencia en el uso de recursos naturales, reduzcan la generación de desechos y en general disminuyan los impactos sociales y ambientales, involucrando a los sectores privados y académicos en su desarrollo.

Por otra parte y relacionado con los retos descritos y los que se describen a continuación en la gestión ambiental urbana, resulta interesante la creación de líneas específicas de mercado que pueden ser desarrolladas y fortalecidas por los mismos sectores productivos existentes o la creación de otros nuevos, que como la biotecnología, la zootecnia, el comercio manejado de especies de biodiversidad, el desarrollo de recursos genéticos, los mercados de reducción de emisiones de carbono, entre otros, se constituyen en interesantes opciones económicas del futuro, contribuyendo a una mayor competitividad y desarrollo de la región.

5. Por último, uno de los retos más importantes en América Latina lo constituye el fortalecimiento de la gestión ambiental urbana, si se tienen en cuenta los altos niveles de concentración de habitantes y procesos migratorios de asentamientos a las ciudades, por motivos de violencia, agotamiento de recursos naturales productivos en áreas rurales o bien por oferta de empleo y ocupación laboral. En este sentido los principales retos se concentran en garantizar a la gran cantidad de habitantes urbanos un ambiente sano y una buena calidad de vida, considerando aspectos como:

a) La disminución de riesgos ambientales sobre la salud pública, como el manejo de residuos sólidos y peligrosos, provisión de agua potable, tratamiento de aguas negras, mantenimiento de una buena calidad del aire, mantenimiento y expansión del espacio público para el equilibrio ecológico urbano y para el esparcimiento de los habitantes, ordenamiento urbano para la prevención de asentamientos en áreas de riesgo natural, entre otros. Estos aspectos son interesantes fuentes en la creación de mercados ambientales.

b) Por otra parte, más relacionada con las políticas sociales, se debe propender al equilibrio en las relaciones urbano-regionales, desincentivando la concentración de la población en zonas urbanas y asimismo relacionada con el primer reto, antes mencionado.

c) Relacionado con la administración de recursos naturales ya descrito, uno de los retos más importantes para las áreas urbanas es cubrir las altas demandas de recursos naturales que concentran las ciudades.

2. La dimensión social sostenible

En el ámbito social la orientación de políticas, gestión, desarrollo de estrategias de acción y compromisos, que se derivan de los diversos debates entablados por la comunidad internacional en muchos y diversos escenarios en los que se ha puesto de relieve el tema social en el marco del desarrollo sostenible, aparece el logro de la equidad como su meta fundamental.

Como mencionamos anteriormente, los bajos niveles educativos alcanzados en los países, los contextos de marginalidad urbanos y rurales, el desempleo y la escasez de oportunidades productivas y los niveles de conflictividad que se originan de la escasa capacidad de los gobiernos de intervenir sobre los temas de prevención, justicia y seguridad, imponen el desarrollo de acciones a favor del fortalecimiento de los estados para el manejo de la violencia desde una perspectiva multimodal.

La debilidad institucional de los gobiernos nacionales, regionales y locales para afrontar la gestión pública con eficacia y transparencia, ha conducido a que los procesos de descentralización de competencias, modernización administrativa y las privatizaciones no hayan producido los resultados esperados en términos del logro de una mayor eficacia y eficiencia, la reducción de gastos burocráticos y de gobernabilidad. Todo ello como reflejo de las discontinuidades que se derivan de la alternabilidad democrática pero sin incorporar suficientemente elementos de participación ciudadana tales que permitan garantizar una mayor coherencia en el diseño y ejecución de políticas y su prolongación en el tiempo.

En este marco, y complementando los análisis y recomendaciones que se han presentado hasta este punto, se podrían mencionar como los retos más importantes desde esta perspectiva para la región en el siglo que inicia, las siguientes:

1. Mejorar la calidad del capital humano, dotarlo de mayor valor, lo que supone que éste sea saludable, preparado para su mejor inserción en el mercado productivo, responsable y autosostenible en el plano individual. En este sentido es importante elevar la cobertura y calidad de la educación, mejorar los servicios de salud e incrementar el acceso a la información sobre temas diversos (derechos y deberes ciudadanos, sanitaria, servicios públicos y sociales, etc.). El fortalecimiento del capital humano se convierte, así, en uno de los retos principales para el logro de la equidad en la región.

A este respecto será de gran importancia involucrar dentro de los procesos de educación formal y no formal los elementos culturales de la sociedad que mejoren la comprensión e interacción de los habitantes con su entorno, es decir con el medio ambiente y con los demás actores participantes en su sociedad.

Si bien los elementos señalados en este punto son de importancia capital, es preciso garan-

tizar el acceso equitativo de la gente a los servicios que se mencionan. De nada serviría garantizar una mayor cobertura y calidad si ésta se orienta a reproducir las inequidades existentes en la región y sobre las que ya se hizo mención.

2. Mejorar la capacidad de los individuos y actores sociales para asociarse e interactuar con otros actores sociales y agentes económicos en la búsqueda de la autogestión y la autosostenibilidad de nuestras sociedades. La participación de las empresas o del sector privado en los procesos asociados al desarrollo, es necesaria para la adopción de responsabilidades en torno al bienestar colectivo, mediante la creación de mecanismos de alianzas tripartitas en las que el sector gubernamental (público), el privado y la sociedad civil (organizada de diversas maneras) participen obedeciendo a un mínimo de principios como los que se exponen en el numeral cuatro de esta breve lista.

3. Contar con un liderazgo político responsable para la gerencia social y la creación y manejo de una institucionalidad confiable y eficiente. Lo que supone un esfuerzo por parte de las instituciones de gobierno por introducir valores y capacidades entre los funcionarios públicos así como promover la responsabilidad social de los actores económicos sobre el desarrollo. Generar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que contribuyan a disminuir la corrupción en gobiernos, ya sea del orden nacional, regional o local.

4. La promoción de la justicia y sobre todo el acceso por igual de todos a la posibilidad de procesos y acciones de justicia, contribuyen de manera significativa en la creación de lazos de confianza entre los ciudadanos y lo público, siendo éste uno de los elementos fundamentales en la construcción del capital social y por ende en el logro de la equidad.

5. Fortalecer los procesos de descentralización política y administrativa, generando espacios para la participación de la ciudadanía en los procesos de identificación de necesidades locales y de toma de decisión, así como garantizando que los procesos de rendición de cuentas sean demostrativos de los impactos de la gestión de los recursos. En este sentido, y de acuerdo con los principios promovidos por la Estrategia Interamericana para la promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible (ISP), se requiere de esfuerzos para garantizar: proactividad, inclusión, responsabilidad compartida, apertura y respeto.

6. Articular las políticas centrales con lo regional y local, estimulando la descentralización. Ello supone un esfuerzo importante por parte de todos los actores de la sociedad, particularmente del gobierno central, por coordinar y articular sus políticas con las evidentes especificidades y diversidad cultural que se desprenden de los ámbitos regional y local.

Como se puede observar, alcanzar el desarrollo sostenible es una tarea tan compleja que supone el manejo de problemas como la pobreza, la diversidad cultural, el entorno ambiental, social y político, pero por sobre todas las cosas, supone cambiar las conciencias de la gente y hacerle comprender que la responsabilidad sobre la posibilidad de un mundo mejor, es de todos.

V. Bibliografía

Brown Lester et al., *State of the World 1990. A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*, Norton & Company, New York, 1990.

Brugger E.; Fairbanks M.; Gutiérrez R.; Holden, P. Lindsay, S.; Martínez C. Sfeir-Younis, A., *Retos para el Nuevo milenio en América Latina*, TM Editores, Corporación Andina de Fomento, Colombia, 1998.

CAF-CEPAL, *Estudio de Evaluación del Impacto Socio-económico de los Desastres ocasionados por el Fenómeno del Niño. Evento 97-98*. Corporación Andina de Fomento, Caracas, 2000.

Klicksberg Bernardo y Luciano Tomassini (compiladores), *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.

OEA, *Estrategia Interamericana para la Promoción de la Participación Pública en la Toma de Decisiones sobre Desarrollo Sostenible*, Organización de Estados Americanos, Washington D.C., 2001.

PNUMA-Global Environment Outlook-GEO, *América Latina y El Caribe. Perspectivas de medio ambiente. Panorama General*. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, México, 2000.

Revista Nueva Sociedad, *El Desafío Político del Medio Ambiente*, Nro. 122, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Noviembre –Diciembre de 1992.

Reed David (editor), *Ajuste Estructural, ambiente y desarrollo sostenible*, Centro de Estudios para el Desarrollo, Fondo Mundial para la Naturaleza, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1996.

Repetto Robert y Austin Duncan, *Pure Profits*, World Resources Institute, Washington, D.C. 2000.

Szauer María Teresa, *Retos de la gestión ambiental del desarrollo sostenible*. En Cafecito, Nro. 22, Caracas 22/06/2001.

Szauer María Teresa, *Retos y Perspectivas de la Política y la Gestión Ambiental en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. Bogotá. Septiembre 2000.

WRI, *People and Ecosystems, the Fraying Web of Life*, World Resources Institute, Washington, D.C. 2000 - 2001.

Anexo de los autores

Xavier Arcos Cevallos

Realizó sus estudios en la Universidad Católica del Ecuador en Quito, graduándose de economista en 1990. Efectuó estudios de postgrado en Ohio University, Estados Unidos, graduándose con los títulos de Master en Relaciones Internacionales y Master en Economía en 1994. Continuó sus estudios de postgrado en Cornell University, Estados Unidos, graduándose de Master en Estudios Profesionales en Desarrollo Internacional en 1996 y fue aceptado en el programa de PhD en Economía el mismo año.

Posteriormente efectuó un postgrado en el Programa de Política Macroeconómica en Harvard University, JFK School of Government, en 2000. Fue catedrático de Economía en Southern Illinois University, Estados Unidos, y ha realizado trabajos de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo y Naciones Unidas. Actualmente es funcionario de la Corporación Andina de Fomento.

Pablo Cardinale

Pablo Cardinale actualmente se desempeña como Ejecutivo Principal en Desarrollo Sostenible en la Corporación Andina de Fomento. Fue profesor en Gerencia Ambiental en el Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), y desde 1993 hasta 1999 fue Gerente Ambiental para América Latina en Procter & Gamble Latinoamericana. Es egresado en Biología Marina y Zoología de la Universidad de California en Berkeley, y posee un Doctorado en Ingeniería Ambiental también de la Universidad de California, Berkeley.

Luis Miguel Castilla

Luis Miguel Castilla es economista graduado con honores en McGill University, Montreal, Canadá, Master y PhD en Economía de Johns Hopkins University, Baltimore, EE.UU. Ha sido consultor/investigador en el Banco Mundial en la Oficina del Economista Jefe para el Medio Oriente y el Norte de Africa, analista macroeconómico para Honduras y Costa Rica en la División de Operaciones de la Vicepresidencia de América Latina y el Caribe del Banco Mundial y consultor en la Corporación Interamericana de Inversiones. Asimismo, fue instructor de macroeconomía en Johns Hopkins University y, en la actualidad, es catedrático de la Universidad del Pacífico, Lima, Perú. Desde 1996 hasta hoy se desempeña como “Economista País” de la Corporación Andina de Fomento en el Perú y Argentina.

Quindi Franco

Quindi Franco es actualmente un economista en el Centro para Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico de Stanford Research Institute International. Franco fue el ejecutivo en Venezuela del Programa Andino de Competitividad de la CAF y trabajó como economista en la Federal Communications Commission y el White House Council of Economic Advisers en los EE.UU. Ha trabajado en temas regulatorios, promoción de competitividad, políticas públicas para la protección del medio ambiente, y en ciencia e innovación. Se graduó con una Maestría en Políticas Públicas de la escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, y con un B.A. en Economía de Pomona College.

L. Enrique García

Presidente de la CAF desde 1991. Anteriormente ministro de Planeamiento y Coordinación, miembro de la Junta Directiva del Banco Central, subsecretario de Planeamiento, gerente del Banco Industrial, y miembro del directorio de entidades industriales y financieras de Bolivia. Jefe de División, Representante en Argentina, Asesor del Presidente y Tesorero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). También Gobernador del Banco Mundial, BID, Fonplata y miembro del Comité de Desarrollo del FMI/BIRE. Miembro del Consejo Asesor del Centro para el Desarrollo Internacional (CID) Universidad de Harvard, IESA, Diálogo Interamericano. Académico de Número de la Academia Boliviana de Ciencias Económicas y Vicepresidente de Canning House. Ex-catedrático universitario. Licenciatura, Master y estudios doctorales en Economía y Finanzas en St. Louis University y American University.

Ricardo García Vallejo

Ricardo García Vallejo, peruano-venezolano. Sociólogo, MA Administración Pública, MSc Ciencias Políticas (TP). Más de 20 años de experiencia en investigación, diseño y formulación de proyectos y programas en temas sociales. Ha ocupado cargos gerenciales en la administración pública y el sector privado; ha representado a Venezuela en misiones ante la ONU y el Grupo de Río; ha formado parte de equipos de negociación con organismos multilaterales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales de diversos países como experto en temas de descentralización, desarrollo social y formulación de proyectos. Como ejecutivo principal de la Dirección de Desarrollo Sostenible (CAF), diseñó estrategias para la incorporación de temas sociales en las actividades de la institución y participó activamente en la evaluación ambiental y social de las operaciones de crédito.

Fidel Jaramillo

Fidel Jaramillo B. es economista jefe y vicepresidente de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento (1999 - presente). Se ha desempeñado como gerente general del Banco Central del Ecuador (1997-1998) y Ministro de Finanzas de Ecuador (1998-1999). Ha dirigido su propia firma de consultoría Multiplica (1994-1997), basada en Quito, y ha trabajado como asesor para varias empresas privadas e instituciones financieras y consultor de organismos multilaterales, entre ellos el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Obtuvo su Maestría en Economía Política (1990) y PhD en Economía (1992) en la Universidad de Boston en donde realizó su tesis sobre “Decisiones de Inversión y Exportación en Ecuador”. Es miembro de la Asociación Americana de Economistas y ha publicado diversos artículos en revistas académicas.

Luis Carlos Jemio

Luis Carlos Jemio es doctor en Desarrollo Económico del Instituto de Estudios Sociales (ISS) de La Haya, Holanda. Ha trabajado como consultor internacional para CEPAL, PNUD, Banco Mundial y BID. Entre 1993 y 1997 trabajó para el gobierno de Bolivia desempeñando las funciones de director ejecutivo del Instituto Nacional de Estadística y de la Unidad de Análisis de Política Económica (UDAPE). Tiene varias publicaciones nacionales e internacionales, incluyendo la publicación de un libro por Palgrave sobre shocks externos y ajuste macroeconómico en Bolivia. Ha publicado internacionalmente sobre temas diversos, como los efectos de las reformas es-

tructurales sobre la pobreza y empleo en Bolivia, modelos de equilibrio general, y shocks externos y políticas anti-shock. Ha desempeñado funciones docentes en varias universidades bolivianas.

Osmel Manzano

Osmel Manzano es ejecutivo principal en la Dirección de Estudios Económicos de la Corporación Andina de Fomento desde agosto del 2000, encargado de la coordinación de la agenda de investigación. Es profesor de pre-grado y post-grado en la Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela) desde septiembre del 2000, y lo fue entre 1993 y 1995. Fue analista en la Oficina del economista jefe de Petróleos de Venezuela entre 1991 y 1995, donde estuvo a cargo del seguimiento de la economía venezolana. Obtuvo su Doctorado en Economía en el Massachussets Institute of Technology en el 2000 y el título de economista en la Universidad Católica Andrés Bello en 1993. Es autor de varios trabajos académicos, así como de otras publicaciones diversas en el área económica.

José Luis Ramírez

Abogado, de nacionalidad colombiana, graduado en la Universidad Autónoma de Bucaramanga y con estudios de postgrado en Relaciones Internacionales. Se ha desempeñado en diversas funciones en el Servicio Exterior de su país, entre las que destacan la de jefe de Gabinete del Canciller y Ministro Plenipotenciario y Encargado de Negocios en Venezuela. En el campo comunicacional, se ha desempeñado como Consultor Externo de esta materia en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como Asesor Editorial del diario El Espectador y columnista en otras importantes publicaciones. Asimismo cuenta con una amplia experiencia en los campos de la docencia y la investigación en las universidades de los Andes, Javeriana y otras universidades de Colombia. Es autor de diversas publicaciones sobre política exterior.

Germán Ríos

Germán Ríos es economista de la Universidad Central de Venezuela y posee una maestría en administración del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), una maestría en economía en Johns Hopkins University y es candidato a doctor en economía en la George Washington University. Se ha desempeñado como director general de Inversión Pública en el Ministerio de Planificación y Desarrollo de Venezuela, analista económico para Brasil en el Banco Mundial y actualmente es economista para Venezuela y Brasil en la Corporación Andina de Fomento. Es profesor de macroeconomía en la Universidad Católica Andrés Bello. Entre sus temas de investigación se encuentran la relación entre gobernabilidad y economía, y el impacto de políticas macroeconómicas sobre la pobreza y la desigualdad.

Pedro Rojas Casas

Economista colombiano, graduado en la Universidad de los Andes de Bogotá y con maestría en economía aplicada de la Universidad de Michigan, Ann Arbor. Ha ejercido posiciones en el Banco Real, Ministerio de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). Actualmente se desempeña como “Economista País” en la Corporación Andina de Fomento (CAF). Su experiencia do-

cente la ha realizado en las universidades de los Andes y Javeriana. Ha sido colaborador en varias publicaciones institucionales.

María Teresa Szauer

María Teresa Szauer tiene una Maestría en Ciencias de la Universidad de Londres en Conservación y Planeación Ambiental y es licenciada en Biología en la Universidad de los Andes en Colombia. Ha trabajado en sectores públicos y privados, y en organizaciones no gubernamentales, adquiriendo experiencia en diferentes áreas ambientales y sociales, como en el desarrollo de políticas, marcos regulatorios y gerencia. En el sector público trabajó como sub-directora del Instituto Nacional de Recursos Naturales, participó en la creación del Ministerio de Medio Ambiente y estuvo a cargo de la Dirección Ambiental Sectorial de éste. También fue directora ambiental del Ministerio de Planificación de Colombia. Participó en la definición del capítulo de Derechos Humanos y Medio Ambiente en la fase preparatoria de la Constitución de Colombia de 1991. Ha sido asesora del BID, Banco Mundial y PNUD en desarrollo sostenible. Actualmente, es directora de Desarrollo Sostenible en la Corporación Andina de Fomento-CAF a cargo del desarrollo de los programas ambientales y sociales de la institución.

Emilio Uquillas Freire

Emilio Uquillas Freire es ecuatoriano, nacido en Quito en 1962. Graduado en Economía en la Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Obtuvo su grado de Master en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, a donde accedió por una beca de la Fundación Francisco Marroquín dentro del programa Advanced Training in Economics. Fue director general de Estudios del Banco Central del Ecuador luego de 18 años de carrera profesional, subsecretario técnico del Ministerio de Finanzas y Crédito Público y Vicepresidente de Finanzas del Banco Solidario en Quito, Ecuador. Se ha desempeñado como catedrático en la PUCE y en la Universidad San Francisco de Quito. Actualmente presta sus servicios en la Vicepresidencia de Estrategias de Desarrollo de la Corporación Andina de Fomento en Caracas.

Nelson Villoria

Nelson Villoria es Ingeniero Agrónomo (UCV, 1995) y posee una Maestría en Economía Agrícola (Universidad de Cornell, 2000). Sus temas de interés incluyen el análisis y diseño de políticas públicas, el comportamiento de los mercados de alimentos, el desarrollo rural y los temas de comercio internacional. Ha trabajado como consultor en el sector agroalimentario y desarrollado sistemas de información. Hasta marzo de 2002 se desempeñó como asistente del Proyecto Andino de Competitividad de la Universidad de Harvard y la CAF. Actualmente forma parte del equipo de política agropecuaria de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Marco Zambrano

Ecuatoriano, ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Master en Administración de Recursos Naturales del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas INCAE - Costa Rica, funcionario de GTZ en varios proyectos en Ecuador, ejecutivo principal de la Dirección de Desarrollo Sostenible de la CAF.