

**VISIÓN PARA
AMÉRICA LATINA**

2040

Hacia una sociedad
más incluyente
y próspera

Título:

Visión para América Latina
Hacia una sociedad más incluyente y próspera

Editor:

Corporación Andina de Fomento (CAF)

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de la CAF.

Diseño gráfico:

Leopoldo Palís

Traducción al español:

Sandra Molinari

Impreso en:

Norma Color Panamá

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

© 2010 Todos los derechos reservados
Corporación Andina de Fomento

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Recursos naturales y fortalezas de la región	5
Evolución económica y política reciente	5
Desempeño de largo plazo y comparación con Asia del Este	6
¿Están las economías latinoamericanas estancadas en la trampa del ingreso medio?	8
Importancia de la clase media para impulsar el crecimiento	9
¿Qué diferencia a Asia del Este de América Latina?	9
América Latina y el Caribe en 2040: bajo un escenario de políticas actuales	11
América Latina y el Caribe en 2040: beneficios de reducir a la mitad el diferencial de crecimiento con Asia del Este	11
Una visión compartida y más ambiciosa para la región	12
Hacer realidad la visión compartida	13
Lograr una sociedad más inclusiva	13
Mantener un mayor crecimiento	14
Promover mayor competencia: apertura hacia las economías vecinas, Asia y la economía global	14
Mejorar la gobernabilidad: enfocarse en los resultados y la responsabilidad	15
Rol de CAF	16
Capítulo I: Romper con la complacencia para avanzar hacia un futuro próspero	19
Introducción	19
I. Perspectivas del pasado y diseño actual	20
II. Desempeño comparativo de América Latina	25
III. Perspectivas de largo plazo	35
IV. Un marco estratégico para la convergencia: una visión compartida y más ambiciosa para la región	39
V. Elementos específicos de la estrategia de convergencia	47

Resumen ejecutivo

Recursos naturales y fortalezas de la región

Podría decirse que América Latina es la región en vías de desarrollo mejor dotada del mundo. Con vastas áreas de tierra fértil, bastante sol y abundantes recursos hídricos, destaca en nítido contraste con la mayoría de las regiones en desarrollo incluyendo África, el este, centro y sur de Asia, así como también el Medio Oriente que se ven cada vez más amenazadas por la escasez y la falta de agua. Además, la Amazonía tiene la selva tropical más grande que va quedando en el mundo, una defensa natural valiosísima contra la amenaza del cambio climático. La cosecha de sus océanos, como el atún y el camarón, son muy deseados por la gente alrededor del mundo. Su abundancia de recursos minerales, incluyendo petróleo, gas, cobre, plata y carbón también son ávidamente buscados tanto por los países desarrollados como por aquellos en desarrollo, especialmente en Asia con su rápido crecimiento.

La región también disfruta de ventajas cruciales que facilitan el desarrollo económico y el progreso social. Con más de 200 años de independencia y auto-gobierno, comparado con Asia y África que lograron su independencia del dominio colonial solamente después de 1945, América Latina ha tenido suficiente tiempo para seguir construyendo sobre las instituciones que dejaron los europeos. La mayoría de los pueblos comparten la historia, el lenguaje, la cultura y la religión. Existe un orgullo generalizado de ser latinoamericano. Además, los países se benefician de sólidos lazos históricos y de su proximidad física a los dos mercados más grandes del mundo, América del Norte y Europa.

A lo largo del siglo XX y hasta el presente, la región ha estado construyendo una moderna infraestructura física e institucional a nivel nacional y regional para apalancar estas ventajas naturales. Desde la década de los sesenta, la región también ha invertido en infraestructura regional como la carretera Panamericana que conecta desde

el norte de México hasta el sur de Chile (90% completa) y los complejos hidroeléctricos regionales en el cono sur. Asimismo, los países de la región también han establecido numerosas instituciones regionales y sub-regionales, y mecanismos de coordinación.

Las grandes ventajas naturales, la proximidad y los estrechos vínculos comerciales con América del Norte y Europa y la infraestructura institucional y física relativamente avanzada, han convertido a América Latina en la región en desarrollo más próspera por un amplio margen.

Hasta fines de la década de los setenta, la región disfrutó de un crecimiento económico muy por encima del promedio global, y prometía un gran futuro. Los niveles de ingreso, comparado con los de Estados Unidos, crecieron de 12% en 1970 a 17,7% en 1981. En 1980, el PIB per cápita en América Latina era de 7.474 dólares comparado con 789 dólares para el este de Asia, 1.798 dólares para el África Sub-Sahariana, y 4.708 dólares para el Medio Oriente y el norte de África¹. A medida que crecía sostenidamente el ingreso per cápita en América Latina, hacia 1980 la mayoría de las economías de la región se afianzaron sólidamente en el grupo de las sociedades de ingreso medio —mucho antes que Asia— y parecía estar cerrando, a paso seguro, la brecha de ingreso existente con los países desarrollados.

En consecuencia, hasta fines de la década de los setenta, América Latina fue considerada como la región en desarrollo más prometedora, mientras Asia no sólo era la región más pobre, sino que social y políticamente también era juzgada como frágil.

Evolución económica y política reciente

Después de sufrir repetidas crisis económicas durante las décadas de los ochenta y noventa, durante los últimos cinco años América Latina junto a la mayoría de las regiones del mundo entró en una nueva era de pro-

1. Dólares constantes de 2005.

6

greso económico y crecimiento robusto. Este mejor desempeño económico ha generado una mezcla positiva de auto-satisfacción y optimismo en la región después de casi dos décadas de pesimismo. Los siguientes indicadores ilustran el progreso reciente:

- A pesar de las grandes variaciones entre países, que son de esperar, la región en conjunto ha disfrutado de un crecimiento económico anual promedio de 4,7% entre 2003 y 2008, el mayor crecimiento registrado desde la década de los setenta. Con un crecimiento más lento de la población, esto ha producido un crecimiento del ingreso per cápita de 3,4%.
- En contraste con otros períodos de alto crecimiento, este último episodio no ha estado acompañado de una inflación alta o de desequilibrios externos. La estabilidad de los precios, que ha sido difícil alcanzar, debería producir grandes beneficios en el largo plazo al mejorar la confianza de consumidores e inversionistas, lo que podría elevar el ahorro y las tasas de inversión —siempre y cuando estén acompañadas de mejoras en el clima de negocios y una profundización de los sistemas financieros.
- En los últimos cinco años se ha registrado un buen progreso en otro gran problema social y económico que ha plagado a la región: las enormes disparidades de ingresos y condiciones de vida. Entre 2003-2008 hubo una notoria disminución de la pobreza absoluta y una reducción de las desigualdades en muchos países, incluyendo las dos economías más grandes de la región, Brasil y México.
- La región ha resistido la última crisis económica y financiera global bastante bien a pesar de que México y otros países de Centro América han sido duramente golpeados. A diferencia de los países de la OCDE y algunas regiones en desarrollo (como Europa central y del este), en general, América Latina sufrió una desaceleración de la actividad eco-

nómica mucho más modesta. Sus sistemas financieros resistieron la tormenta bastante bien. Muchos países parecen estar ya en vías de recuperación aunque algunos otros siguen sufriendo los estragos de la Gran Recesión.

En conjunto, la región puede estar muy satisfecha de su desempeño económico durante los últimos seis años. Un factor importante tras este desempeño fue el ambiente económico global muy positivo hasta 2007 —incluyendo las políticas monetarias inusualmente expansivas adoptadas por la mayoría de las grandes economías — periodo en que el mundo disfrutó diez años de prosperidad sin precedentes, y un auge del comercio internacional y de los flujos de capital privado. A su vez, el mayor y sostenido crecimiento global empujó los precios de las materias primas a niveles récord. Este ambiente económico mundial favorable ayudó a alimentar el crecimiento de América Latina. Al mismo tiempo, las reformas a las políticas internas durante la década de los noventa —que incluyeron políticas monetarias y fiscales prudentes, tipos de cambio más realistas y regulaciones y supervisión bancaria más estrictas— tuvieron un rol crucial para asegurar que este crecimiento económico no estimulara la inflación.

Ya logrados los equilibrios macroeconómicos y la estabilidad de precios por tanto tiempo eludidos, la región finalmente se enfocó en políticas y temas importantes para su crecimiento de más largo plazo y su bienestar. Este es el enfoque básico de este informe.

Desempeño de largo plazo y comparación con Asia del Este

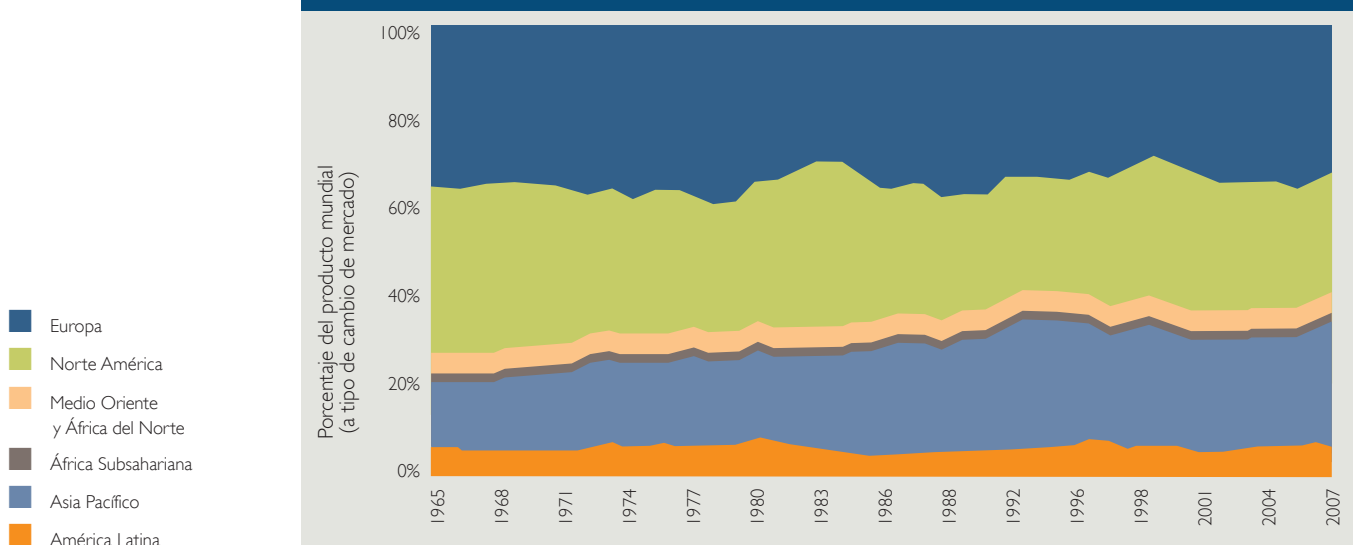
En términos absolutos, el progreso de los últimos cinco años es real y loable, pero no debe oscurecer las tendencias y temas fundamentales de largo plazo.

Una revisión del desempeño de más largo plazo de América Latina muestra una situación mucho más sombría:

una región que esencialmente ha estado estancada en relación al resto del mundo desde comienzos de la década de los ochenta. Es una región que aún sufre las disparidades más grandes en el mundo y que está perdiendo a un ritmo constante, si no la ha perdido ya completamente, su larga trayectoria como la región en desarrollo más avanzada y próspera. Consideremos los siguientes hechos:

- En 1965, América Latina representaba el 5,6% del PIB global. Cuarenta años más tarde, en 2005, todavía tenía apenas 5,7% (a tipos de cambio de mercado). En otras palabras, mientras el ingreso per cápita de América Latina creció 136% entre 1965 y 2005, lo hizo al mismo ritmo para el resto del mundo, sin que la región mejorara en términos relativos después de 40 años.
- En general, el aumento y disminución de la importancia de América Latina en la economía del mundo ha seguido los ciclos de precios de las materias primas en vez de reflejar un desarrollo sostenido auto-generado.
- En 1981, América Latina representaba el 31% del PIB de los países en desarrollo. En 2009, esta proporción había caído a sólo 20%.
- En 1981, el PIB de Brasil y México individualmente era un tercio mayor que el de India o China, y Argentina tenía un PIB igual al de Indonesia, un país con casi seis veces más población. Para 2009, el PIB de Indonesia era 50% mayor que el de Argentina, y el de India era un tercio mayor que el de México. Hoy en día, el PIB de China es casi 50% mayor que el de toda América Latina combinada.
- En 1980, Brasil y México eran las dos economías emergentes más grandes del mundo y América Latina tenía cuatro países en la lista de los 10 más grandes. Hoy en día, siete de las 10 economías emergentes más grandes están en Asia. Argentina y Venezuela ya no están en esa lista. Sólo dos países latinoamericanos permanecen en la lista: Brasil (N° 2) y México (N° 4).
- El nivel de ingreso de América Latina en 2009, a tipo de cambio de mercado, se ha estimado en alrededor de 13,5% del de Estados Unidos. En 1970, el ingreso promedio de América Latina y el Caribe era 12,9% del de Estados Unidos. En resumen, en un período de 44 años no ha habido convergencia con Estados Unidos.

Gráfico 1. Porcentaje del producto mundial a tipo de cambio de mercado, 1965-2009



- En contraste, los países exitosos del Asia —los NIC, China e India— continúan su inexorable marcha hacia la convergencia con las economías desarrolladas². Por ejemplo, en 1965, el ingreso per cápita de los NIC era 10,2% del de Estados Unidos y en 2009 había llegado a 47,1%. China, por su parte, pasó de 0,8% a 7,7%.
- Quizás el tema más preocupante a largo plazo es que aunque América Latina y el Caribe ha sido la región en desarrollo más próspera del mundo por casi 100 años, todavía sufre de las más altas disparidades de ingreso, incluso más altas que África. A pesar del reciente progreso, señalado anteriormente, las disparidades en la actualidad siguen siendo tan grandes como 40 años atrás. Estas disparidades son una bomba de tiempo oculta, cuyo reloj sigue avanzando, y que puede destruir el tejido social y político de la región.

Aquí hay dos mensajes básicos. Primero, la mayoría de los países en América Latina —a excepción de Chile— han dejado de converger con las mejores prácticas globales —Estados Unidos. Segundo, América Latina está gradual pero consistentemente entregando su liderazgo del mundo en desarrollo a Asia del Este.

¿Están las economías latinoamericanas estancadas en la trampa del ingreso medio?

La incapacidad de las economías latinoamericanas de continuar cerrando la brecha de productividad e ingreso con las economías desarrolladas durante los últimos 40 años sugiere que la región se ha estancado en la "trampa del ingreso medio". Su persistente desempeño deficiente contrasta claramente con el de las economías de Asia del Este.

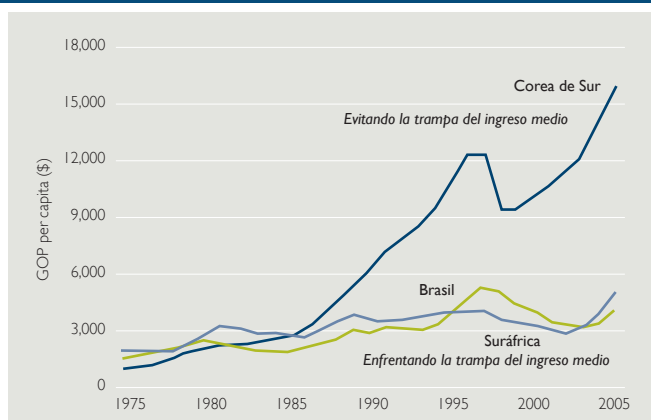
El mejor desempeño reciente de Asia se puede explicar por muchos aspectos "técnicos" tales como sus elevadas tasas de ahorro e inversión, un desarrollo humano superior; orientación hacia la exportación, una mejor competitividad global y su clasificación en cuanto al costo de hacer negocios, entre otros. Sin embargo, creemos que los problemas fundamentales de América Latina surgen de debilidades estructurales más profundas, como la falta de una estrategia efectiva de desarrollo de largo plazo, el enfoque en temas de corto plazo que privó en el pasado y, sobre todo, un enfoque ideológico con respecto a las políticas.

Pocos países mantienen altas tasas de crecimiento por más de una generación, y aún menos continúan con altas tasas de crecimiento cuando han alcanzado un nivel

2. N.d.T.: NIC, *Newly Industrialized Countries*, o países recientemente industrializados.

Gráfico 2. ¿Qué es la trampa de ingresos medios?

La trampa de ingresos medios se refiere a países que se estancan y no crecen a los niveles de los países avanzados. Esto se ilustra en el gráfico que muestra el ingreso per cápita de tres países de ingreso medio entre 1975 y 2005. En un país que crece establemente, la línea debiera elevarse continuamente a lo largo del tiempo (crecimiento positivo), esto es, hacia niveles de ingreso mayor. Esta es la experiencia de Corea del Sur. Pero muchos países de ingreso medio no siguen este patrón. Al contrario, tienen cortos períodos de crecimiento, compensados por períodos de contracción. Esa es la trampa del ingreso medio —incapaz de competir con economías de bajos ingresos y bajos salarios en la exportación de manufacturas, e incapaz de competir con economías avanzadas en innovaciones de alto nivel.



medio de ingresos. Algunas características que diferencian el crecimiento más allá del ingreso medio, del crecimiento desde bajos ingresos a ingresos medios son claras. El crecimiento tiende a hacerse más intensivo en capital y habilidades. El mercado doméstico se expande y se convierte en un motor más importante, especialmente debido al crecimiento de los servicios. Los salarios comienzan a elevarse más rápido para los trabajadores más calificados, y puede escasear la mano de obra. El modelo tradicional de manufactura para exportación con bajos salarios no funciona bien en países de ingresos medios. Estos parecen quedarse estancados en una modalidad de crecimiento lento si no cambian sus estrategias y avanzan en la cadena de valor. Las ventajas de costo en los sectores intensivos en trabajo, tales como las exportaciones de manufacturas que alguna vez impulsaron el crecimiento, comienzan a declinar en comparación con los productores de bajos sueldos en los países pobres. Al mismo tiempo, los países de ingresos medios no tienen los derechos de propiedad, los mercados de capital, capital de riesgo exitoso o masa crítica de individuos altamente calificados para crecer por medio de la innovación, como lo hacen los países de mayor ingreso. Capturados entre estos dos grupos, los países de ingresos medios pueden quedar atrapados si no cuentan con una estrategia viable de alto crecimiento.

Esto parece ser lo que le ha pasado a América Latina. En muchos países, los salarios son demasiado altos para ser competitivos globalmente en manufacturas básicas. El colapso de la industria de la confección en América Latina cuando se eliminó la protección, es prueba de ello. Adicionalmente, América Latina aún no tiene las capacidades de investigación y desarrollo que le permitan desarrollar nuevos productos en áreas avanzadas (las excepciones son conocidas: Embraer en Brasil).

Importancia de la clase media para impulsar el crecimiento

En algunos países de ingresos medios, el mercado interno

puede complementar los mercados de exportación a medida que madura la economía y crece el mercado local. En la mayoría de los países, el consumo interno típicamente comienza a crecer muy rápido cuando los ingresos per cápita alcanzan cerca de 6.000 dólares en términos de PPA. Esto no sucedió en América Latina, quizás debido a la distribución desigual del ingreso.

Por ejemplo, comparemos Brasil y Corea del Sur. El crecimiento en Brasil comenzó a contraerse después de 1980, cuando alcanzó un ingreso per cápita de 7.600 dólares (PPA). En ese momento, su clase media —definida como los hogares con ingresos entre 10 dólares y 100 dólares per cápita por día—, era sólo 29% de la población. Eso hizo que fuera imposible para la clase media impulsar un mayor crecimiento. En contraste, el ingreso per cápita en Corea del Sur alcanzó 7.700 dólares (PPA) en 1987. A esas alturas, el crecimiento distribuido equitativamente en Corea del Sur había producido una gran clase media, que representaba el 53% de la población. El país aprovechó la demanda de esta gran clase media para hacer crecer sus industrias de servicios y sentar las bases de una economía del conocimiento. Hoy en día, el 94% de la población de Corea del Sur es de clase media.

La clase media puede proporcionar un impulso al crecimiento de distintas maneras a la simple demanda de consumo. Por ejemplo, la clase media típicamente valora y exige una educación de alta calidad para sus hijos. El mecanismo de causalidad es menos importante que la sugerencia de que la distribución juega un rol importante para mantener el crecimiento.

¿Qué diferencia a Asia del Este de América Latina?

La pérdida de la posición de América Latina como la región en desarrollo más próspera y prometedor se ilustra mejor al comparar su desarrollo económico y social con el de Asia del Este en general, y más específicamente con el de los NIC.

10

Entre 1965 y 2009, el ingreso per cápita de los NIC creció a una tasa promedio anual de 6,8%, mientras América Latina registró una tasa de crecimiento de sólo 3,7%. Como resultado, el ingreso per cápita de los NIC —que en 1965 estaban muy por debajo de América Latina y el Caribe (2.078 dólares vs. 3.537 dólares)— saltó por encima del de América Latina y el Caribe (21.556 dólares vs. 7.270 dólares)³. Esto ilustra cómo las economías más dinámicas de Asia, a las cuales se unieron China e India, han continuado convergiendo con las mejores prácticas globales, mientras la mayoría de las economías latinoamericanas se han estancado en la trampa del ingreso medio. Otras diferencias asombrosas entre Asia del Este y América Latina incluyen:

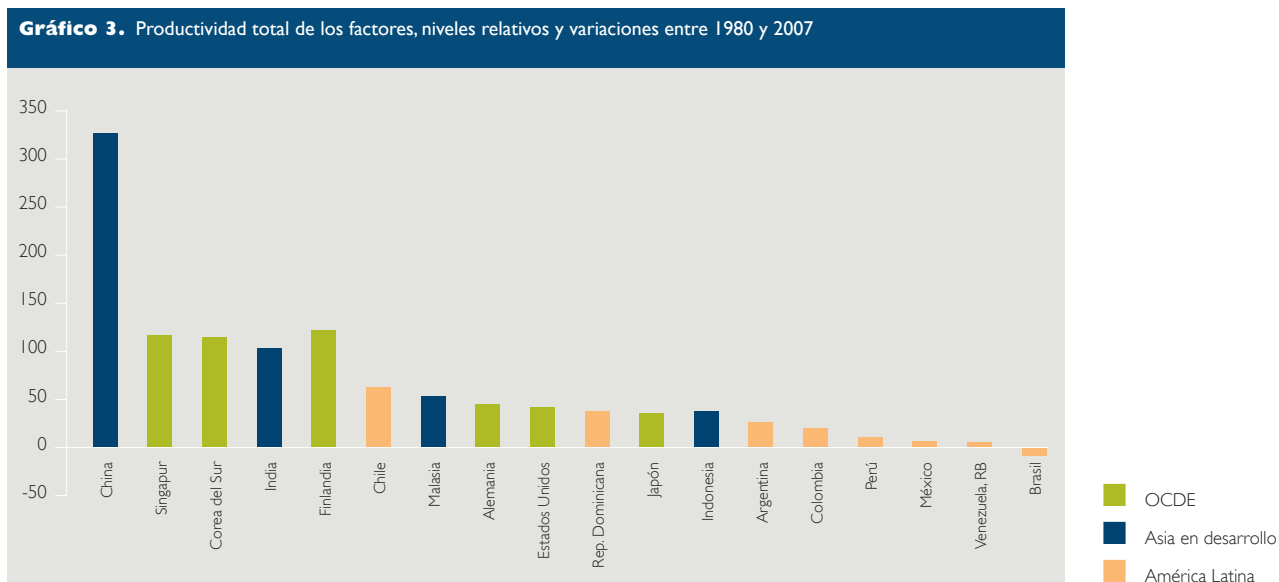
- Los líderes políticos de Asia del Este están intensamente enfocados en temas económicos, y no están preocupados por asuntos geopolíticos o debates ideológicos. Esto contrasta acentuadamente con lo que ocurre en América Latina.
- Todos los países exitosos de Asia del Este, así como China e India, han logrado grandes ganancias en la productividad total de factores (PTF) mientras en los países latinoamericanos se ha estancado. In-

cluso, las dos economías más grandes (Brasil y México) han experimentado un retroceso en esta materia.

- Los países de Asia del Este tienen mucho mayores tasas de ahorro (51% vs. 23% del PIB) y tasas de inversión que los de América Latina y el Caribe.
- Asia del Este ha puesto un énfasis mucho mayor en el desarrollo humano y premia la meritocracia en su sistema educacional. En educación, ha logrado estándares mucho más altos y gradúa, en términos relativos, a un número significativamente mayor de ingenieros, científicos y médicos que América Latina.
- Las inversiones de Asia del Este, tanto públicas como privadas, en infraestructura han sido mucho mayores que en América Latina y el Caribe, y tiene mercados financieros más profundos, especialmente en instituciones financieras no-bancarias.
- Los NIC tienen economías mucho más abiertas que las de América Latina, con una relación de comercio exterior total a PIB de 159% vs. 41,5% para América Latina y el Caribe.
- La estructura de producción en Asia del Este ha cambiado drásticamente en los últimos 40 años, lo

3. En dólares constantes de 2008.

Gráfico 3. Productividad total de los factores, niveles relativos y variaciones entre 1980 y 2007



Fuente: Estimaciones de Horni Kharas (2009).

que ha convertido a la región en el centro manufacturero del mundo, mientras las economías latinoamericanas permanecen altamente dependientes de los recursos naturales y productos agrícolas.

- A medida que las economías de Asia del Este se han ido moviendo desde bajos ingresos a ingresos medios y finalmente a ingresos medio-altos, su distribución del ingreso y otros indicadores sociales se han mantenido en niveles mucho más equitativos. En cambio, América Latina presenta y continúa sufriendo la más alta disparidad de cualquier región en el mundo.
- La distribución más equitativa de ingresos y de los activos de Asia del Este le permitieron desarrollar una gran clase media tan pronto los países alcanzaron un nivel de ingreso medio y esta clase media, que crecía rápidamente, se convirtió gradualmente en un motor de innovación, emprendimiento y consumo doméstico que alimentó más crecimiento económico. Por el contrario, las enormes disparidades de ingreso de América Latina se tradujeron en una clase media mucho menor a niveles de ingreso per cápita nacional similares.
- El comercio regional (más de 55%) y los flujos de inversión extranjera (IED) en Asia del Este se acercan a los niveles de la Unión Europea y son mucho más altos que en América Latina. A diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, estos flujos están guiados por el mercado y no por las políticas, gracias a las extensas redes de producción desarrolladas por empresarios privados. En América Latina hay pocas redes de producción, si las hay del todo.

América Latina y el Caribe en 2040: bajo un escenario de políticas actuales

¿Cómo se vería América Latina si las tendencias de los últimos años se mantuvieran por los próximos 30 años?

De acuerdo a nuestro modelo de la economía global,

bajo el escenario de “políticas actuales”, América Latina crecería a una tasa en torno al 4% anual o menos del 3% per cápita. La participación de la región en el PIB mundial caería de cerca de 6% en la actualidad a 4,8%. El ingreso per cápita en 2040 sería 18.000 dólares comparado al PIB promedio global per cápita de 24.000 dólares. En consecuencia, tres regiones en desarrollo en el mundo —Asia del Este, Medio Oriente y Europa Central y del Este— serán más prósperas y América Latina se uniría a África y al sur de Asia como las más rezagadas. No menos importante es que América Latina continuaría teniendo las más altas disparidades entre sus ciudadanos. Lo más probable es que estas condiciones agudizarían aún más la situación de ley y orden y quizás llevarían a niveles inaceptables de inestabilidad social y criminalidad.

Este escenario es presumiblemente inaceptable para el liderazgo político, social, empresarial e intelectual de la región y para sus ciudadanos en general.

América Latina y el Caribe en 2040: beneficios de reducir a la mitad el diferencial de crecimiento con Asia del Este

Por otra parte, ¿cuáles serían las perspectivas económicas y sociales de la región si pudiera reducir la diferencia histórica de su tasa de crecimiento con respecto a la de Asia del Este?

Si bien no es realista asumir que América Latina puede crecer repentinamente a la misma tasa que las economías líder —China e India— hemos desarrollado un escenario bajo el cual la región reduce a la mitad su diferencial actual con Asia del Este —y China e India— y aumenta su crecimiento a cerca de 6% al año entre el presente y el año 2040. El escenario asume que dos economías grandes y dos economías medianas escaparían de la trampa del ingreso medio para pasar de ser no-convergentes y unirse a Chile como convergente.

I 2

Bajo este escenario, el tamaño de la economía de la región al llegar a 2040 sería cuatro veces mayor que el actual. Su proporción del PIB global crecería a 8,5%, sin incluir el posible impacto de una apreciación de las monedas de la región con base en los aumentos de productividad. Esto permitiría a América Latina y el Caribe mantener su posición como una de las regiones en desarrollo más prósperas (aunque aún no alcanzaría a los NIC). Si la región desarrollara un escenario tan próspero, reduciría drásticamente la pobreza durante estos 20 años. En 2008, había en la región cerca de 60 millones de pobres bajo el umbral de pobreza del Banco Mundial de 1,25 dólares por día. Si se mantuviera el crecimiento del ingreso en 6%, cerca de 3 millones de personas serían rescatadas del nivel de pobreza cada año. Como veremos más adelante, e igualmente importante, este crecimiento económico más alto sólo se puede lograr al abordar en forma exitosa las inequidades actuales. Este éxito, combinado con un creciente ingreso per cápita promedio, traería consigo un sentimiento de mayor optimismo y un compromiso con la prosperidad compartido entre todos los segmentos de la sociedad. Esta es la única forma de asegurar la cohesión social y la paz en la región.

Los líderes y el público de la región se deben comprometer y luchar por este escenario de una América Latina más equitativa y próspera. Sólo así la región podrá continuar cerrando la brecha con los países de la OCDE y mantener el ritmo de las economías asiáticas exitosas.

Una visión compartida y más ambiciosa para la región

Dada la riqueza de recursos naturales de América Latina, no hay razón para que no le pueda ir tan bien como Asia del Este. Efectivamente, como lo han demostrado los países asiáticos exitosos, el destino de la región depende firmemente de sus propias acciones. Sólo podrá prosperar a través de sus esfuerzos.

Para ello, todos los involucrados –los gobiernos, las burocracias, la comunidad empresarial, el mundo académico, los centros de pensamiento, los medios y otros forjadores de opinión, así como también las agencias multilaterales que operan en la región– deben concentrarse sin descanso en lograr, simultáneamente, una sociedad mucho más inclusiva y equitativa y un crecimiento económico mucho mayor. Los líderes de la región deben apuntar mucho más alto, ser pragmáticos y concentrarse con determinación en alcanzar esta visión.

Esta visión, y el sincero compromiso de lograrla, debe ser compartida dentro de los países y en la región como un todo. Asimismo, debe estar acompañada de otra manera de mirar el escenario político y social: abandonar las divisiones ideológicas del pasado y enfoques pragmáticos, como en Asia del Este.

La principal característica de la historia económica de América Latina ha sido el énfasis en la ideología y las políticas ideológicas, contrariamente al énfasis asiático en los resultados. En el pasado, las políticas se formulaban sobre la base de teorías económicas, asumiendo que los resultados surgirían automáticamente con el tiempo. Específicamente, en el último cuarto de siglo, han prevalecido dos escuelas de pensamiento. De acuerdo al modelo estándar latinoamericano orientado a las reformas, si las políticas son correctas, a la larga, habrá crecimiento bajo el supuesto de que los mercados reaccionarán adecuadamente a dichas políticas. Alternativamente, un modelo heterodoxo cuestiona el enfoque de mercado del Consenso de Washington. En ninguno de los dos campos ideológicos se consideró modificar significativamente las políticas ideológicas independientemente de los resultados. Lo que ocurrió comúnmente es que el apoyo popular a las políticas colapsó con el tiempo debido a la adhesión rígida a una interpretación de lo que debería ser el modelo económico y las políticas “correctas”, aún cuando estas no produjeran los resultados esperados.

Una lección importante para América Latina del éxito asiático en los últimos 50 años es la ejecución de políticas de manera mucho más pragmática, y no-ideológica, basada en principios de mercado y en una intervención medida del gobierno, pero entendiendo que las políticas deben tratar de lograr resultados económicos y sociales consensuados. Bajo este enfoque pragmático, las políticas y la combinación de la asociación público-privada podrían ajustarse, según fuera necesario, para lograr los resultados establecidos en esta visión compartida, con respeto a los principios de gobernabilidad y transparencia, y una cabal comprensión de los costos asociados a estas políticas.

Adicionalmente, debe existir un consenso sobre las políticas y los objetivos dentro de la región para complementar las economías individuales e integrar los procesos productivos. Esto contrasta con la práctica actual, en que las políticas en un país se adoptan a expensas de otros en lugar de explotar las ventajas comparativas de cada país para una adecuada integración con el resto del mundo.

Hacer realidad la visión compartida

Dada la diversidad de la región y las variadas dotaciones de recursos naturales, capital humano, estructura y eficiencia de cada país, así como las muy diferentes capacidades institucionales, no es prudente ni posible presentar una estrategia detallada para lograr esta visión común en toda la región. Esto sólo se puede lograr individualmente en cada país.

Sin embargo, al comparar las lecciones aprendidas de la región en los últimos 40 años con las de Asia del Este, es posible definir los límites amplios de la estrategia requerida para alcanzar esta visión más ambiciosa.

Según nuestro punto de vista, para hacer realidad esta visión, América Latina necesita adoptar una estrategia compuesta de tres pilares complementarios:

- Una sociedad mucho más inclusiva
- Un crecimiento económico más alto y sostenido en el largo plazo
- Mayor competencia y economías abiertas, dentro de América Latina y hacia Asia

Las acciones bajo estos tres pilares deben estar apoyadas por una mejor gobernabilidad y responsabilidad por los resultados.

Lograr una sociedad más inclusiva

Recientemente, América Latina ha avanzado considerablemente en la mejora de las condiciones de vida de los pobres. Sin embargo, continúa un alto sesgo en la distribución del ingreso y de la riqueza. Política y socialmente, la situación actual es insostenible en el largo plazo. Por lo tanto, desde el punto de vista de la equidad es esencial abordar las inequidades estructurales. Además, como lo ha demostrado Asia, lograr una sociedad más equitativa, al expandir el tamaño de la clase media, es igualmente relevante para mantener el crecimiento en el largo plazo.

Con un número significativo de latinoamericanos que no se han integrado totalmente a la economía y a la sociedad dominante —pueblos indígenas, mujeres— y un alto nivel de informalidad, los beneficios del crecimiento económico no alcanzaron a muchos ciudadanos en el pasado. Esto afectó particularmente a aquellos sin ascendencia europea, y llevó a una gran parte de la población a desilusionarse con las políticas económicas e instituciones del presente. Sólo cuando el crecimiento sea mucho más inclusivo habrá perspectivas realistas de un crecimiento sostenido y sostenible en América Latina similar al que ha logrado Asia.

De esta manera, luchar por una sociedad más inclusiva beneficiaría a todos sin tener que elegir entre crecimiento y equidad. El enfoque fundamental para lograr una sociedad más inclusiva involucra la remoción de nu-

I 4

merosas inequidades estructurales existentes en la actualidad:

- Proporcionar acceso a educación de calidad y otros servicios públicos incluyendo infraestructura rural;
- Romper la actual dominación económica de intereses creados arraigados; y
- Asegurar trabajo y financiamiento a los sectores marginados de la sociedad (pueblos indígenas, afroamericanos y mujeres de todos los grupos étnicos).

Este enfoque debe distinguirse de los esfuerzos actuales que se llevan a cabo en países tales como Brasil y México, que han sido generalmente exitosos en reducir la pobreza y la indigencia.

Hacia ese objetivo, el presente informe se enfoca en cuatro áreas prioritarias: i) educación básica y secundaria, ii) infraestructura, iii) innovación "inclusiva" y desarrollo tecnológico, y iv) gobernabilidad.

Esta lista no es exhaustiva, pero desde nuestro punto de vista, incluye los temas más críticos que necesitan la atención inmediata de los líderes políticos y los hacedores de política en la región.

Al mismo tiempo, América Latina debe darle mucho más atención a los problemas inminentes de degradación ambiental, creciente criminalidad y corrupción. Estos temas no serán cubiertos en este informe.

Mantener un mayor crecimiento

Sin duda, América Latina debe hacer mayores esfuerzos para lograr un crecimiento económico mucho más alto que el que ha logrado en los últimos 40 años –incluso en los últimos cinco años–, así como liberar su fortuna económica de la histórica de dependencia en las alzas y disminuciones de los precios internacionales de las materias primas.

Esto requerirá un mayor énfasis en:

- Mejorar el capital humano.
- Mejorar el ambiente empresarial.
- Alcanzar tasas de inversión mucho más altas, necesarias para cambiar la estructura de producción de bienes y servicios a la luz del cambiante ambiente económico global.
- Mejorar continuamente la competitividad económica y productividad total de los factores.
- Promover la innovación y el desarrollo tecnológico.

Desde nuestra perspectiva, el mejor ambiente empresarial es la clave para abrir el círculo virtuoso de mayor eficiencia y competitividad, mayor confianza empresarial, mayor inversión privada, mejoras a la productividad y mayor ahorro doméstico. En India, el aumento reciente de la inversión y el ahorro, y las resultantes tasas de crecimiento económico, se pueden asociar a las importantes reformas económicas efectuadas desde 1990 que mejoraron significativamente el ambiente empresarial. Ahora que finalmente América Latina disfruta de estabilidad y equilibrio macroeconómico, mejorar el ambiente empresarial podría dar resultados parecidos, aunque con cierto rezago.

Nuevamente, sin tratar de que éste sea un informe exhaustivo, se presentan sugerencias en cuatro áreas prioritarias: i) infraestructura (particularmente conectividad física y energía); ii) educación terciaria, innovación y desarrollo tecnológico; iii) competitividad; y iv) gobernabilidad.

Promover mayor competencia: apertura hacia las economías vecinas, Asia y la economía global

El tercer pilar de la nueva estrategia para la región debe ser una mayor apertura hacia otros países de la región, vínculos más estrechos con una Asia de rápido crecimiento que emerge como el nuevo centro de gravedad de la economía mundial, y el dismantelamiento de las barreras que aún quedan al comercio y la inversión con la economía global en general.

Existen cuatro razones fundamentales que explican por qué este tercer pilar de la nueva estrategia es un complemento crucial de los otros dos. En primer lugar, la mayoría de las economías latinoamericanas –a excepción de Brasil y México– son muy pequeñas por separado para lograr economías de escala en la mayoría de las actividades que son esenciales para reducir la brecha tecnológica y de desarrollo con las mejores prácticas globales. Sólo expandiendo el tamaño del mercado local –al incorporar otras economías latinoamericanas– podrían los productores de la región lograr las economías de escala necesarias y crear las “redes de producción” que han tenido un rol tan importante para extender a los países vecinos los éxitos económicos, primero de Corea y Japón y más recientemente de China. En segundo lugar, una mayor apertura es necesaria para aprovechar los positivos “efectos del vecindario” destacados por la Comisión de Crecimiento, considerados importantes en el éxito sostenido de Asia del Este. En tercer lugar, América Latina debe reducir gradualmente su dependencia de las economías de bajo crecimiento de América del Norte y Europa, y desarrollar vínculos más estrechos con Asia, la región de más alto crecimiento en el mundo. Finalmente, el desmantelamiento de las barreras existentes para comerciar y recibir inversiones del mercado mundial será un vehículo poderoso para limitar el poder monopólico de las grandes compañías, aumentar la competencia a todo nivel e impulsar la innovación.

El presente informe incluye sugerencias específicas de acciones en estas áreas.

Mejorar la gobernabilidad: enfocarse en los resultados y la responsabilidad⁴

Al igual que en muchas economías en desarrollo, el talón de Aquiles de América Latina es la falta de gobernabilidad en todas sus facetas. Efectivamente, éste es el mayor obstáculo para que América Latina logre una sociedad sostenible y más inclusiva, con un mayor crecimiento económico en los próximos 30 años.

Una mirada más atenta a los temas clave que enfrenta la región revela que los problemas subyacentes en cada uno tienen su raíz en la mala gobernabilidad y que, sin mejoras fundamentales en la gobernabilidad, no será posible abordar estos temas en forma efectiva.

La mayoría de los científicos políticos identifican la gobernabilidad con los gobiernos democráticos. Desde nuestro punto de vista, si bien un sistema político democrático es altamente deseable y América Latina ha hecho grandes progresos en esa dirección, la gobernabilidad comprende muchas facetas que van mucho más allá del sistema político. Los distintos aspectos de la gobernabilidad están entrelazados entre sí como piezas de un rompecabezas.

Nuestra definición de gobernabilidad comprende todas las facetas de la gobernabilidad que afectan la administración económica: el rol y el enfoque de los gobiernos, la importancia asignada al desarrollo económico y social por los líderes políticos y hacedores de política más importantes; la entrega de servicios públicos básicos universales y de calidad (ley y orden, imperio de la ley, servicios de educación y salud); y el enfoque en los resultados y el cumplimiento de las responsabilidades.

Específicamente, América Latina debe transformar las siguientes diez facetas de la gobernabilidad para darle un impulso inicial a las economías, lograr un mayor crecimiento económico y hacer que las sociedades sean más inclusivas:

- Convertir el desarrollo económico y social en el tema central de los líderes políticos y los hacedores de política, no sólo en palabras sino también en la realidad.
- Revertir el deterioro de la gobernabilidad política y fortalecer las instituciones democráticas.
- Hacer que los gobiernos tomen decisiones más inteligentes, más enfocadas y que ganen credibilidad.

4. N.d.T.: la expresión en inglés es *accountability* que se ha traducido como “responsabilidad” y “hacer responsable” o “hacer cumplir”.

- Descentralizar, en lo posible, tanto la autoridad como la responsabilidad en la mayoría de los servicios públicos, al entregar su administración a organizaciones locales más cercanas a las comunidades.
- Modernizar y hacer más efectivas las instituciones involucradas en la administración económica.
- Reformar el servicio civil para satisfacer las necesidades de economías modernas y de sociedades democráticas, más abiertas y más incluyentes.
- Mejorar la calidad, honestidad y credibilidad de los servicios públicos, lo que incluye la policía, el poder judicial, la educación y los servicios de salud.
- Promover mercados competitivos y prevenir la captura de los organismos estatales por parte de las grandes empresas.
- Promover un código de auto-disciplina y comportamiento ético en la comunidad empresarial.
- Implementar las políticas y prioridades acordadas, hacer seguimiento a los resultados y hacer cumplir las responsabilidades en todos los niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

Emprender una transformación de la gobernabilidad de este tipo requerirá que los líderes de América Latina emulen las cuatro características que han distinguido a Asia del Este de otras regiones en desarrollo:

- Un enfoque principal y claro tanto de los líderes políticos como de los hacedores de política en los asuntos económicos.
- Habilidad para implementar las decisiones de políticas.
- Insistencia en lograr resultados prácticos.
- Hacer cumplir las responsabilidades.

Estas y otras facetas de la gobernabilidad se discutirán en mayor detalle en las secciones relevantes de este informe.

Rol de CAF

Promover una visión más ambiciosa de América Latina

CAF está en una posición única para ayudar a la región a elevar su visión y apuntar más alto. Puede llenar un gran vacío en la región, que en la actualidad no tiene un defensor claro, ideológicamente neutral y creíble, al generar una visión ambiciosa de desarrollo económico y social de largo plazo. Una visión de este tipo también debe estar anclada en una estrategia de implementación clara.

CAF está en una buena posición para hacer ambas cosas: es la única institución multilateral cuyos propietarios son exclusivamente de la región (excepto España y Portugal); es el donante multilateral más grande en los países donde opera; tiene la reputación de no estar atado a ninguna ideología en particular; tiene una bien merecida imagen de ser "amiga" de los países accionistas; y tiene acceso directo a las instancias de decisión más importantes de toda la región.

CAF puede y debe ayudar a lograr el consenso necesario entre líderes políticos, hacedores de políticas y empresariales en el que: las perspectivas económicas y sociales actuales son insostenibles e inaceptables tanto política como socialmente; que la región necesita enfocarse mucho más en alcanzar un crecimiento más alto, más inclusivo y sostenible; y que para lograrlo, los países deben adoptar diferentes estrategias y políticas además de cambiar su actitud.

Con ese fin, CAF debería abogar persistentemente por esta visión más ambiciosa de América Latina. La Institución debe asumir un rol importante en este esfuerzo, a través de reuniones cara a cara con los más importantes líderes políticos y hacedores de políticas. Un importante objetivo de corto plazo es ayudar a instalar un diálogo entre los líderes políticos y hacedores de política sobre un desempeño económico de la región que sea pragmático, basado en la evidencia y libre de ideología.

Adicionalmente, CAF podría considerar los siguientes pasos:

- Publicar una versión editada de este informe y difundirla ampliamente a través de América Latina.
- Discutir esta propuesta de nueva visión en las próximas reuniones con líderes políticos, hacedores de políticas y ejecutivos empresariales de la región.
- Lanzar una campaña coordinada en los medios de comunicación para educar al público en general y generar apoyo popular para los cambios que se proponen en la estrategia, políticas y actitud.
- Crear una red de centros de pensamiento dirigidos profesionalmente con una masa crítica de expertos, cada uno enfocado en unos pocos de los temas clave destacados en este informe. Los centros de pensamiento apoyados por CAF serían de enfoque regional y no nacional.
- Informar a los Jefes de Estado, en sus cumbres anuales, sobre el progreso de las economías latinoamericanas en relación a otras regiones del mundo, así como sobre cualquier agenda social y económica en común adoptada por ellos.

Realinear las operaciones de CAF con la estrategia descrita

Como promotor líder de una visión nueva y más ambiciosa para América Latina, CAF también debe alinear sus propias operaciones para ayudar a hacer realidad esta visión. Al hacerlo, no debe alejarse de elementos clave de su éxito anterior: su enfoque pragmático y su concentración en actividades en las que tiene o puede desarrollar ventajas comparativas.

Al considerar estos factores, CAF deberá revisar cuidadosamente el apoyo potencial a sus países accionistas en cada uno de los tres pilares de la nueva estrategia para la región: i) lograr una sociedad más inclusiva y cohesionada, ii) ayudar a lograr y mantener un mayor crecimiento económico y competitividad, iii) fortalecer la

competencia, incluyendo una mayor cooperación regional y apertura hacia Asia.

Además, CAF debe otorgar una mayor prioridad a los temas ambientales y de cambio climático.

Las operaciones de CAF ya están dirigidas a lograr mucho de estos objetivos. Por lo tanto, en lugar de comenzar de nuevo, CAF necesitará solamente hacer algunos ajustes modestos en muchas áreas o dar más énfasis a algunas actividades ya existentes tales como desarrollo de infraestructura y cooperación regional. También existen áreas que en la actualidad no han sido adecuadamente cubiertas por CAF y necesitan ser incorporadas a la lista de actividades centrales, por ejemplo, articular una nueva visión para la región, abordar las inequidades y promover vínculos más sólidos con Asia.

Basado en nuestro conocimiento actual –reconocidamente incompleto– de las actividades de CAF, sugerimos que la Institución considere las siguientes áreas para darles un énfasis especial bajo los tres pilares antes mencionados:

- **Lograr una sociedad más inclusiva:** existen cinco actividades prioritarias que calzan bien con las fortalezas actuales de CAF y deberían tener mayor énfasis en sus operaciones:
 - Caminos rurales
 - Suministro de energía para todos 24/7
 - Amplio acceso a Internet
 - Vivienda de bajo costo
 - Microfinanciamiento

Además, CAF debería considerar agregar dos aspectos de educación que involucrarán sólo una inversión modesta de recursos pero que podrían tener un gran impacto en la calidad de la educación en la región en el largo plazo: i) capacitar a los profesores, incluyendo profesores de educación primaria; y ii) medir sistemáticamente la calidad de la educación en los niveles primario, secundario y terciario en

18

los países. Si los resultados de estas actividades son positivos, en el largo plazo, CAF podría considerar agregar la educación a sus actividades centrales como lo son infraestructura y cooperación regional en la actualidad.

- **Mantener un mayor crecimiento:** históricamente, éste ha sido un área central del enfoque de CAF, con gran énfasis en el desarrollo de la infraestructura.
- El enfoque del desarrollo de la infraestructura debe continuar pero con esfuerzos renovados para ayudar a la región a aumentar el nivel de inversión general en infraestructura a 4%-5% del PIB e incluir la participación del sector privado.
- Continuar con el excelente trabajo de CAF en la competitividad de la región con un trabajo similar en cada país, y una iniciativa especial para mejorar urgentemente el ambiente empresarial.
- Para satisfacer las necesidades prioritarias de la región, se deberían considerar dos nuevas áreas a ser apoyadas por CAF: i) instituciones de educación terciaria patrocinadas, financiadas y administradas privadamente (bachilleratos profesionales, universidades) y escuelas vocacionales; y ii) una red de centros de investigación y desarrollo tecnológicos que sirvan de puente entre las mejores universidades y las empresas de la región.
- Fomentar más competencia, cooperación y apertura regional: afortunadamente, CAF ya es un líder en la promoción de la cooperación regional y una fuente importante de financiamiento para proyectos regionales.
- Esta actividad ya tradicional debe ser reforzada por medio de: i) estudios analíticos regulares que demuestren los beneficios de la cooperación regional; ii) promoción pública de una mayor cooperación regional; y iii) apoyo concreto a iniciativas de cooperación regional (por ejemplo, los centros de pensamiento regional propuestos anteriormente, redes de centros de investigación y desarrollo).
- En el área de proyectos regionales, CAF podría enfocarse más en proyectos que: i) creen conectividad física entre dos o tres países al mismo tiempo tales como caminos, puentes y comercio energético, en lugar de en proyectos panamericanos que requieren un apoyo político sostenido y el compromiso de una gran número de países con diferentes filosofías políticas; ii) estén enfocados mucho más en la logística del comercio (cruces fronterizos, procedimientos aduaneros); y iii) creen una red de puertos y aeropuertos para facilitar el comercio a lo largo del Pacífico dentro de América Latina y con Asia.
- CAF también necesita convertirse en un promotor líder de mayor competencia dentro de los países, una mayor apertura al resto del mundo y vínculos más sólidos con el Asia de rápido crecimiento.
- CAF debe actuar como un puente intelectual entre América Latina y Asia, quizás a través del desarrollo de una relación institucional más cercana con el Banco Asiático de Desarrollo. El Foro de Mercados Emergentes podría servir como otro vehículo para este propósito.

Con el tiempo, a medida que más países implementen las reformas recomendadas y la región alcance las tasas de inversión y de ahorro interno más altas previstas en este informe, CAF deberá reconsiderar el volumen de su apoyo financiero –tanto al sector público como al privado– para apuntalar y apoyar niveles de inversión y necesidades financieras mayores. Esto debería ocurrir después, y no antes, que los países hayan mejorado su desempeño de inversión y ahorro como resultado de políticas domésticas y reformas institucionales.

Capítulo 1

Romper con la complacencia para avanzar hacia un futuro próspero

Introducción

América Latina ha sido una de las regiones más prósperas entre las economías emergentes (EE) en términos de muchos indicadores, incluyendo el ingreso per cápita. Durante muchos años, creció a tasas más rápidas que el resto del mundo, y el PIB per cápita excedió el promedio mundial. En relación a otras regiones importantes del mundo, fue y sigue siendo una fuente de materias primas y un contribuyente relativamente pequeño a la degradación ambiental, a excepción de la deforestación en el Amazonas. También ha adquirido un nivel educacional relativamente alto. Sin embargo, particularmente en las últimas décadas, los países recientemente industrializados (NIC, por sus siglas en inglés), particularmente en Asia, no sólo alcanzaron niveles similares a los de la región, sino que también los están dejando atrás. Estos países se han convertido en “convergentes”⁵, es decir, sus ingresos han convergido con los de las economías avanzadas. A su vez, las economías de América Latina, a excepción de Chile, no entran en esta categoría y han perdido terreno con respecto a los NIC y a muchos países del mundo en desarrollo. Si bien hay muchas teorías que tratan de explicar este fenómeno, el desempeño del crecimiento en América Latina ha sido mediocre comparado con el de otras regiones.

En la década de los setenta, América Latina parecía tener un futuro promisorio. Los niveles de ingreso comparado con los de Estados Unidos aumentaron de 12% en 1970 a 17,7% en 1981; pero esa década de gran crecimiento no se pudo sostener y fue seguida de una “década perdida” en que la región se atrasó. Los países de América Latina sufrieron una sucesión de crisis: crisis de la deuda externa, crisis cambiarias, crisis bancaria, crisis de hiperinflación, incluso crisis de seguridad en países como Colombia. Esto, unido a auges y caídas periódicas de las materias primas, hizo que la región rara vez disfrutara de un período sostenido de prosperidad. Cada avance fue contrarrestado con un retroceso equivalente.

Hoy en día, América Latina es una región promedio en el mundo. El nivel de ingreso en 2009 era de 9.580 dólares (PPA) comparado con el promedio mundial de 9.475 dólares (PPA)⁶. A tipo de cambio de mercado, el nivel promedio de América Latina es un poco menor que el promedio mundial: 7.270 dólares comparado con 8.000 dólares⁷. Un hecho asombroso de América Latina es que su nivel de ingreso a tasa de cambio de mercado se estima en 13,5% del de Estados Unidos en 2009 que se compara con el 12,9% alcanzado en 1965. En resumen, América Latina está cercana al promedio global en estándares de vida y no ha convergido ni divergido de Estados Unidos en un período de 44 años. Pareciera que América Latina está estancada.

La crisis económica más reciente golpeó a las economías latinoamericanas relativamente más suave que a muchas otras regiones, y hay buenos indicios que se está recuperando bien. Aún así, las debilidades que caracterizan a la región se han hecho más evidentes en cuanto a la dependencia de las materias primas, el volátil financiamiento privado, y serios reparos respecto de la distribución del ingreso, la equidad y la inclusión. Es esencial adoptar medidas para fortalecer el desempeño de la región en el mediano plazo.

Este documento describe un escenario para la economía global que sugiere que el desempeño promedio de América Latina con base en políticas actuales no será suficiente para que la región mantenga su participación en la economía global. Se contraerá a ritmo constante porque en la práctica, el desempeño incremental en años recientes está por debajo del promedio.

Por supuesto que América Latina podría tener un desempeño por encima del promedio. En este informe, también se incluye un escenario de convergencia –con un crecimiento de 6,6% anual a tipos de cambio de mercado. Una tasa de crecimiento de este tipo se podría lograr si cuatro de las más grandes economías de América

5. Se entiende por converger moverse rápidamente a los niveles de ingreso de las economías avanzadas, y lejos del actual estancamiento, característico de la “trampa del ingreso medio”.

6. Cifras de PPA de 2005.

7. En dólares constantes de 2008.

20

Latina se unieran a Chile y alcanzaran la misma tasa promedio de crecimiento de la productividad total de los factores de otros países en desarrollo. Esto sugiere que es un escenario posible.

Sin embargo, la región y sus líderes necesitan elevar su vista en cuanto a crecimiento económico y promover una visión de una región económica vibrante donde altas tasas de inversión y un rápido crecimiento de la productividad total de factores sean el objeto de las políticas nacionales. La región necesitará reenfocar sus objetivos para hacer del crecimiento el objetivo principal, y para ser más pragmático que ideológico al respecto y así resurgir de su estado de relativo confort o complacencia y, en algunos casos, incluso de adormecimiento. Si bien no hay dos regiones equivalentes, el ejemplo de Asia del Este, aún con sus vulnerabilidades, ofrece las lecciones más importantes.

CAF, como una institución regional altamente respetada y activa, puede jugar un rol central para guiar y apoyar el proceso.

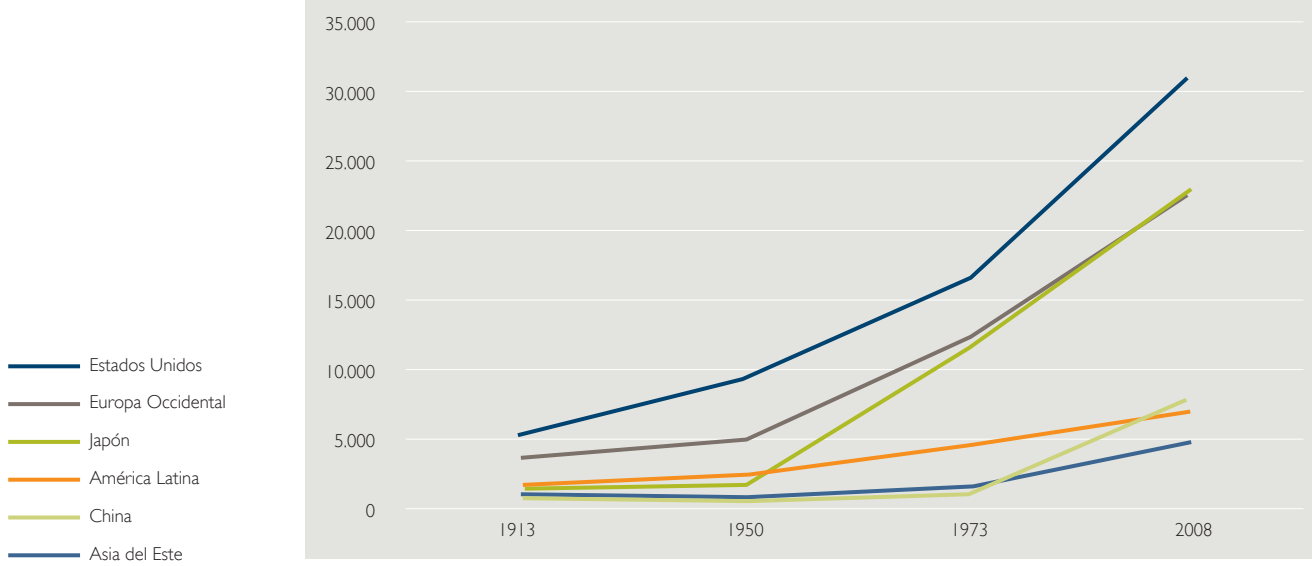
I. Perspectivas del pasado y desempeño actual

Un análisis del desempeño de América Latina con una perspectiva de largo plazo muestra que su posición dentro de la economía mundial ha fluctuado significativamente. En el transcurso de siglo y medio, América Latina creció a tasas más rápidas que la economía mundial, y su participación en el PIB mundial aumentó durante la segunda mitad del siglo XX. Logró un máximo de 9,5% del PIB mundial en 1981, con un PIB per cápita que superaba el promedio mundial por cerca de 10% durante el tercer cuarto del siglo (Cuadro 1 y Gráfico 1)⁸. Posteriormente, las tasas de crecimiento del PIB general y del PIB per cápita se rezagaron con respecto a las del resto del mundo, y el PIB per cápita cayó por debajo del promedio mundial (Gráfico 2).

	Tasa de crecimiento promedio anual				
	1870-1913	1913-1950	1950-1973	1974-1998	1999-2008
PIB					
de América Latina	3,5	3,4	5,4	3,0	3,4
Mundial	2,1	1,8	4,9	3,0	4,0
PIB per cápita					
de América Latina	1,8	1,4	2,6	1,0	2,1
Mundial	1,3	0,9	2,9	1,3	2,8
Porcentaje que representa América Latina en el PIB mundial (final de período, en porcentaje)	4,4	7,8	8,7	8,7	8,1
Ratio PIB per cápita de América Latina/PIB per cápita mundial (final de período, en porcentaje)	97,0	119,0	110,0	96,0	95,0

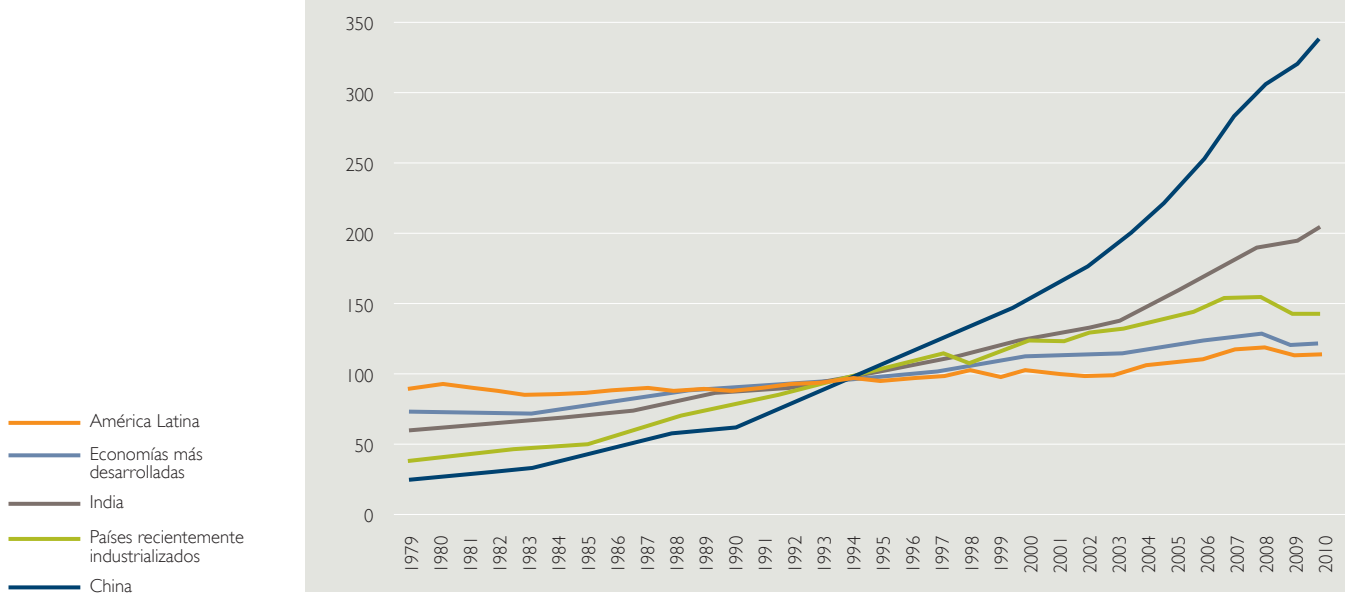
8. Estas cifras son objeto de grandes debates y están basadas en estimaciones de largo plazo de la paridad del poder adquisitivo (PPA), usando estudios históricos de más largo plazo como los de A. Maddison. Las estimaciones basadas en valores no ajustados por PPA, como la mayor parte de las estimaciones de este estudio para los últimos 40 años, pueden resultar en una menor proporción del PIB per cápita para la región con relación al resto del mundo.

Gráfico 1. Ingreso per cápita: América Latina y otros, 1913-2008



Fuente: Maddison, A.: *Contours of the World Economy*, base de datos del *World Economic Outlook* y cálculos propios.

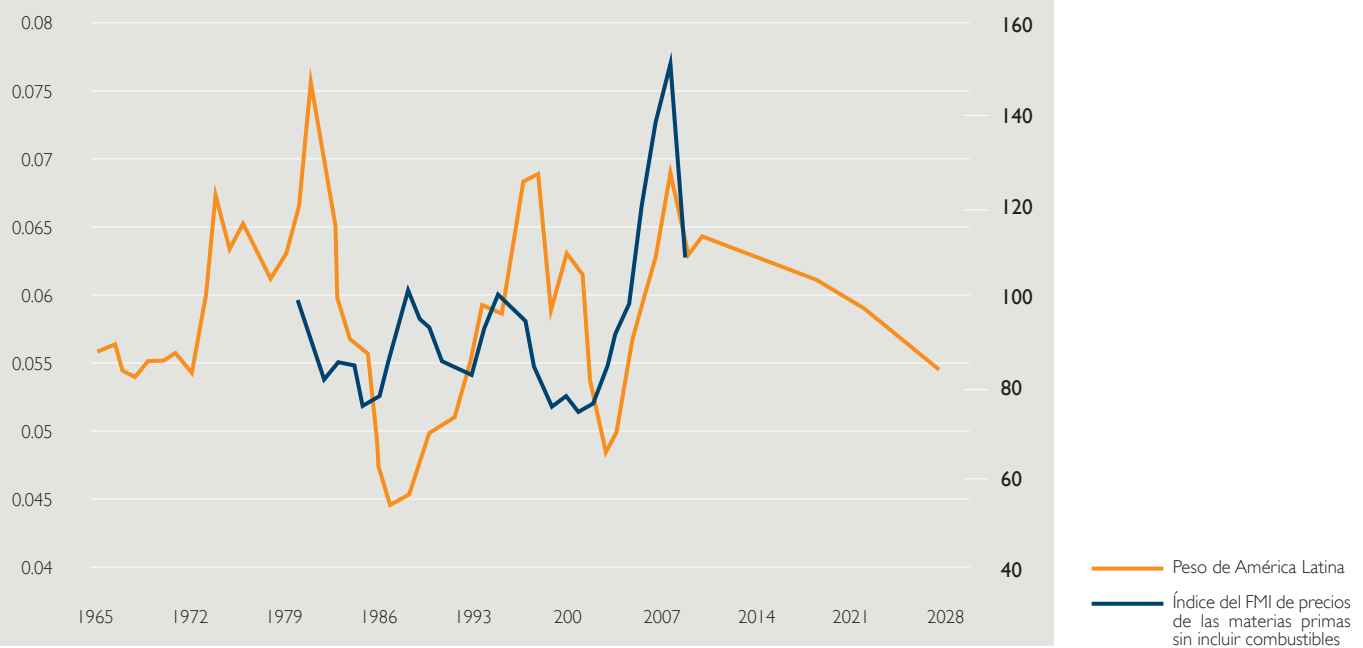
Gráfico 2. PIB per cápita, 1979-09 (año base 1994=100)



Como se puede observar, la disminución de la participación de América Latina en el PIB mundial no fue suave, a pesar de que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita se ha nivelado, comparada con las

áreas más dinámicas de la economía mundial. Más aún, la participación de la región en el PIB mundial ha fluctuado de acuerdo a los precios de las materias primas (Gráfico 3)⁹.

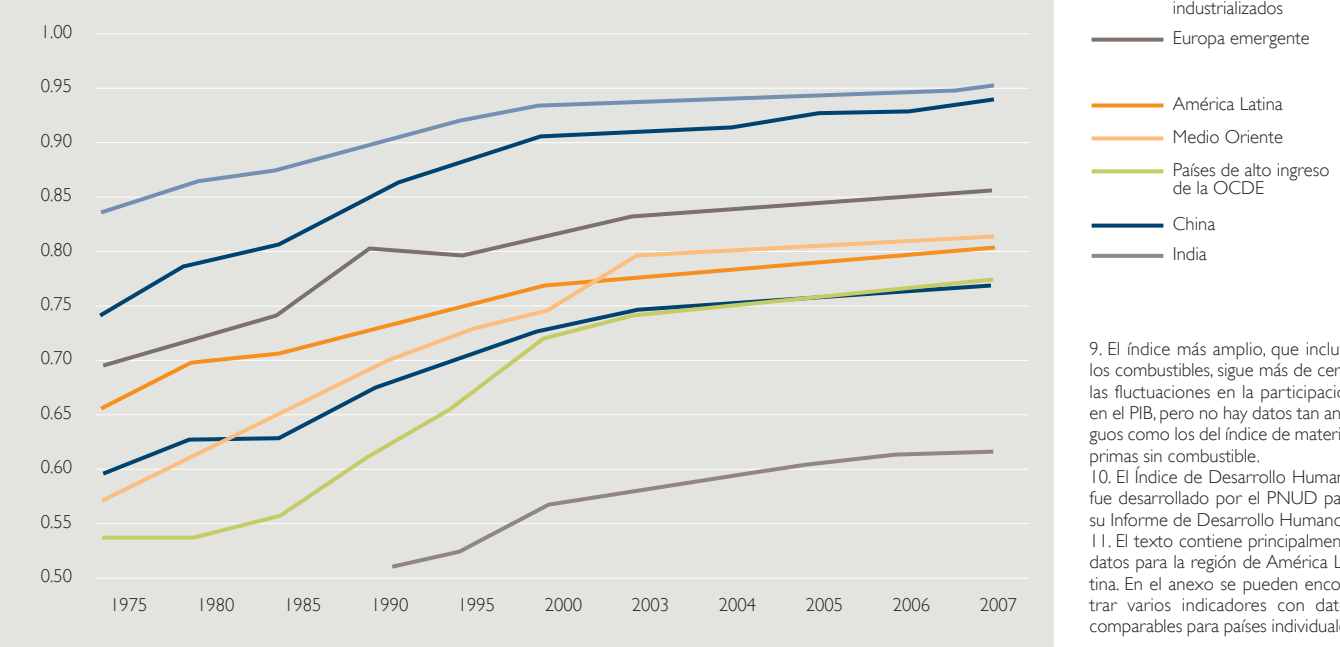
Gráfico 3. Peso de América Latina en el PIB mundial vs. precio de las materias primas



Si bien el desempeño del crecimiento ha sido menos que estelar; muchos indicadores para América Latina han permanecido relativamente sólidos, incluyendo el Índice de Desarrollo Humano¹⁰ (Gráfico 4, ver también Anexo 11). Esto ha puesto a las economías de la región en una meseta de complacencia, al enfocarse en su progreso con

respecto a otras economías de América Latina y no respecto al mundo. El ingreso per cápita sigue siendo razonablemente alto, la región se ha beneficiado de los grandes auges de materias primas observados en décadas recientes y muchos individuos han salido de la pobreza extrema en la última década y media.

Gráfico 4. Índice de Desarrollo Humano



9. El índice más amplio, que incluye los combustibles, sigue más de cerca las fluctuaciones en la participación en el PIB, pero no hay datos tan antiguos como los del índice de materias primas sin combustible.
 10. El Índice de Desarrollo Humano fue desarrollado por el PNUD para su Informe de Desarrollo Humano.
 11. El texto contiene principalmente datos para la región de América Latina. En el anexo se pueden encontrar varios indicadores con datos comparables para países individuales.

América Latina se ha abierto al comercio internacional después de años de aislamiento. Esto se tradujo en mayores flujos de capital y el continente ha cosechado algunos de los beneficios de un mundo globalizado. La inversión extranjera directa ha sido atraída por los abundantes recursos naturales de la región. La región tiene una fuerza de trabajo razonablemente bien educada, joven y creciente, y en el corto plazo, se beneficiará del dividendo demográfico. Su fuerza de trabajo debería crecer más de 1,5% al año durante los próximos 15 años, con un crecimiento de la población levemente por encima de 1%. Por lo tanto, la proporción de población en edad de trabajar con respecto a la población total crecerá en las próximas dos décadas, aunque esto cambiará posteriormente.

La pobreza se ha reducido después de años de dificultad asociada con la década perdida de los años ochenta, un período de ajustes y reconversión, y las cifras ahora

están en línea con lo que se espera sea consistente con el ingreso per cápita de América Latina.

Después de muchos años de políticas equivocadas y mal desempeño, la región ha tendido a mejorar sus políticas macroeconómicas. Hoy en día, los temas de inflación, fragilidad de la balanza de pagos, y amplios desequilibrios fiscales parecen haberse resuelto a pesar de que no ha sido así en todas partes ni en forma permanente. Mientras la recuperación de la actual crisis parece ocurrir a un ritmo relativamente lento, la región posiblemente sufrió menos que la mayoría, con contadas excepciones, como por ejemplo, la de México (ver Recuadro I sobre la crisis financiera). Si bien hasta cierto punto esto puede reflejar un repunte de los precios de las materias primas, también revela una fortaleza recuperada y un desempeño relativamente sólido de un sistema financiero bien administrado aunque pequeño.

Recuadro I. Impacto de la crisis financiera

Las repercusiones de la crisis económica han sido rápidas y dolorosas. En septiembre de 2008, la turbulencia que desde hacía un año se sentía en el mercado inmobiliario de los Estados Unidos se convirtió en una crisis financiera generalizada que se expandió rápidamente a todos los países desarrollados. Cuando las economías reales de los países avanzados se estancaron, también se estancó la demanda global, truncando las expectativas de un “desacople” aún en las economías emergentes de rápido crecimiento. En pocos meses, el FMI revisó a la baja sus proyecciones de crecimiento global para 2009 de 3% en octubre, a 2,2% en noviembre, a sólo 0,6% en enero, -1,3% en abril y -1,1% en octubre. Esto hizo de 2009 el primer año de contracción económica global desde la Segunda Guerra Mundial. La producción mundial se contrajo a los niveles observados en 2007.

La profundidad y duración de la recesión global siguen siendo tema de discusión entre académicos y autoridades responsables de formular políticas. Muchos tomaron la experiencia de la Gran Depresión como indicativa de lo que podría ocurrir. Entonces, al igual que en las recesiones post-guerra, el crecimiento excedió su promedio de largo plazo durante la etapa de recuperación antes de volver a su tendencia, compensando de esta manera por el período de baja¹. En esas recesiones hubo poco impacto en los niveles de ingreso permanente de largo plazo, pero ese período fue excepcional, debido al nivel de destrucción de capital humano y físico durante la guerra. Separar la recuperación “natural” de la Gran Depresión de los efectos del gasto durante la Segunda Guerra Mundial es prácticamente imposible. La relevancia de esa recuperación en la actual situación es cuestionable.

Sin embargo, la experiencia con recesiones de la post-guerra es que a medida que la recuperación se fortalece, los países crecen más rápidamente que su producto potencial. En general, la mayoría de los analistas no esperan un impacto permanente como resultado de esta recesión. Cuando la crisis actual ceda, es probable que el crecimiento exceda su promedio de largo plazo durante la etapa de recuperación para luego retornar a su tendencia, compensando de esta manera por el período recesivo².

El FMI ha revisado la historia de las crisis financieras y concluye que aunque en el mediano plazo el crecimiento vuelve a sus niveles de tendencia, la producción se mantiene un promedio de 10% bajo la tendencia³. Sin embargo, el análisis del FMI es simplemente una descripción de lo que ha ocurrido comparado con tendencias pre-crisis. Este tipo de análisis tiene un sesgo sistemático: la tendencia pre-crisis (que el FMI considera que abarca el período entre los diez y tres años anteriores a la crisis) puede ser parte de un auge de más largo plazo que, a su vez, precipita la crisis y, por tanto, no debiera ser considerada como la tasa de crecimiento de largo plazo. Todas estas dudas subrayan un punto esencial de este trabajo: las cifras sobre el futuro son escenarios y no constituyen una proyección o un pronóstico.

¹ Por ejemplo, ver Council of Economic Advisors (Consejo de Asesores Económicos), “*Economic Projections and the Budget Outlook*”, 28 de febrero, 2009, disponible en: www.whitehouse.gov/administration/eop/cea.

² Por ejemplo, ver el informe de el Council of Economic Advisors de los Estados Unidos, “*Economic Projections and the Budget Outlook*”, 28 de febrero, 2009.

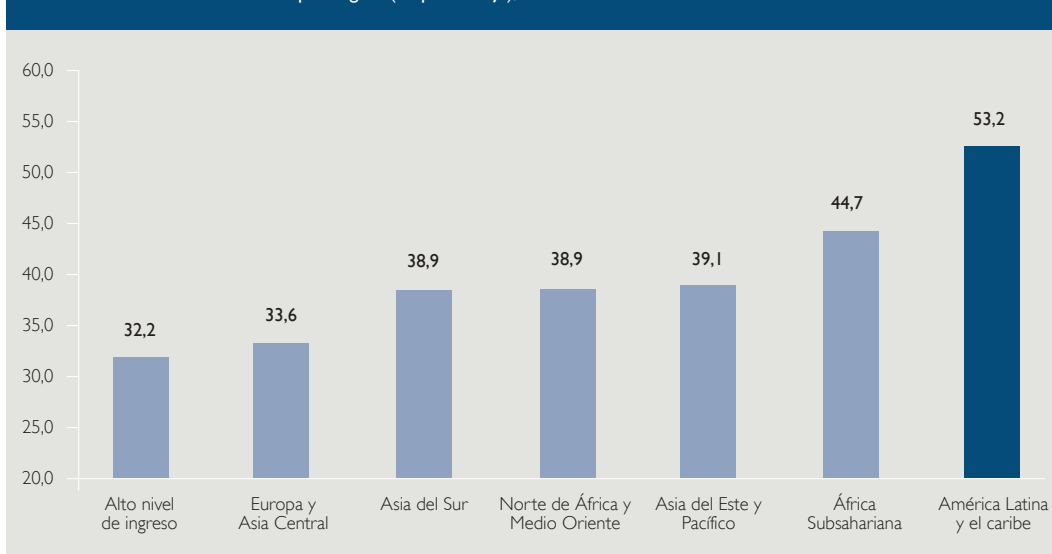
³ FMI, “*World Economic Outlook*”, septiembre 2009, capítulo 4.

24

Más allá de estos logros, América Latina está quedando atrás y las perspectivas de ponerse al día, como sucedió en el pasado, están desapareciendo rápidamente. La actitud vigente llevará a un descenso continuado de la importancia de América Latina en el mundo y con crecientes diferencias en términos del ingreso per cápita.

Se ha progresado con respecto a la pobreza en América Latina, pero la concentración del ingreso sigue siendo la más sesgada del mundo. Más notablemente, la distribución del ingreso en América Latina muestra la mayor concentración, con los coeficientes de Gini más altos de cualquier región (Gráfico 5).

Gráfico 5. Coeficiente de Gini por región (en porcentaje), 2004



Fuente: Cálculos basados en Ferreira y Ravallion (2008).

Cabe destacar que estas lúgubres estadísticas de distribución del ingreso coexisten con niveles de pobreza que, en términos generales, están en línea con los niveles de ingreso de América Latina y han disminuido sostenidamente en los últimos años. Las cifras de pobreza sugieren que los problemas de distribución están entre los que generan los ingresos más altos y el resto de la población, lo que incluye la creciente clase media regional, y no entre ellos y los más pobres de los pobres. La verdadera situación es aun más marcada, ya que los índices de Gini no capturan los ingresos ni la riqueza de los más ricos entre los ricos, con activos promedio que están muy por encima de los valores promedio observados entre los individuos de más alto patrimonio neto. Hasta cierto punto, esto refleja un nivel significativo de exclusión en los niveles más bajos de ingreso y alta con-

centración en los niveles más altos, con niveles de riqueza promedio entre los más ricos muy por encima de los de otras áreas del mundo, incluyendo Estados Unidos y Europa¹². Más aún, continúan presentes serios problemas de inclusión para grupos étnicos y culturales de pueblos indígenas y afro-descendientes.

La creciente apertura de América Latina al comercio mundial ha sido un paso positivo para aumentar los flujos de capital. Sin embargo, las ganancias se han concentrado en áreas de ventajas comparativas tradicionales y no en áreas nuevas y más dinámicas. El grado de apertura es significativo y aun más acentuado si la relación comercio a PIB se ajusta por población. Sin embargo, es mucho menor que en los NIC y otros países en Asia (Gráfico 6).

12. Una encuesta anual de la consultora Cap Gemini y Merrill Lynch, ahora propiedad del Bank of America, muestra que el nivel promedio de activos de los individuos de alto patrimonio neto (con activos que exceden 1 millón de dólares, sin incluir su residencia y tierras de su propiedad) es dos veces más alto que el del promedio mundial.

Gráfico 6. Ratio de Comercio exterior/ PIB (ajustado por población)



Pareciera que el crecimiento económico se ha acelerado en los últimos años con relación a la década perdida de 1980, y luego de que la región ha sido golpeada por serias crisis financieras en países como Argentina, Brasil, México y Uruguay. Sin embargo, las políticas actuales parecen permitir un aumento en el ingreso no mayor a 3,5% anual. Para preservar la participación de América Latina en el PIB mundial, el crecimiento económico tendría que elevarse a un promedio de 5% anual. Esto no se puede lograr con la actual estrategia y marco de políticas, o con los actuales niveles de ahorro e inversión.

Es necesario hacer cambios fundamentales de políticas, fortalecer y racionalizar las instituciones y el proceso político. Es posible llevar a cabo los cambios, pero ello requiere acciones significativas y drásticas ahora.

II. Desempeño comparativo de América Latina

Como vimos, América Latina es una región con un desempeño promedio. Parece estar en una posición cómoda con respecto a otras regiones y esto puede explicar la complacencia prevaleciente. Sin embargo, otros países en desarrollo la están alcanzando rápidamente. En 1981, América Latina representaba el 31% del PIB de los países en desarrollo –a tipos de cambio de mercado–, pero ha perdido su participación en forma constante desde entonces. En los últimos 30 años, ha crecido a una tasa mucho más lenta y volátil que la mayoría de las otras regiones en desarrollo (Gráfico 7). Ha crecido sistemáticamente menos que el Asia en desarrollo. En consecuencia, la participación de la región en la producción global ha caído por debajo del 8% del total (Gráfico 8) y se estima que represente sólo el 20% del PIB de los países en desarrollo.

- América Latina
- Mundo
- Diferencia respecto al mundo

Gráfico 7. Crecimiento de América Latina vs. Crecimiento mundial (%)

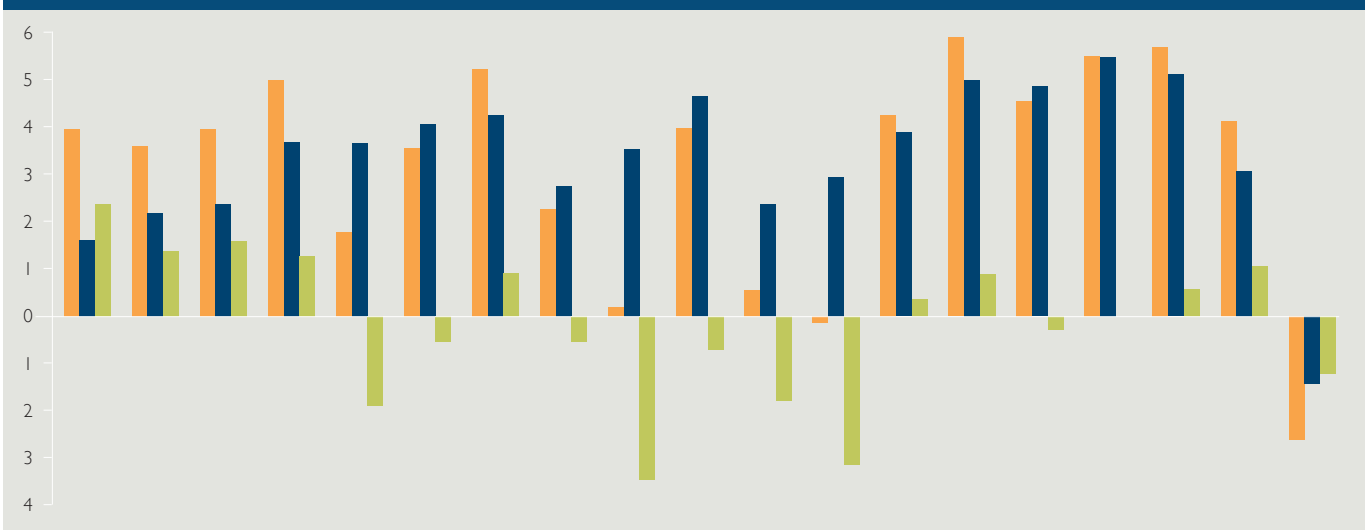
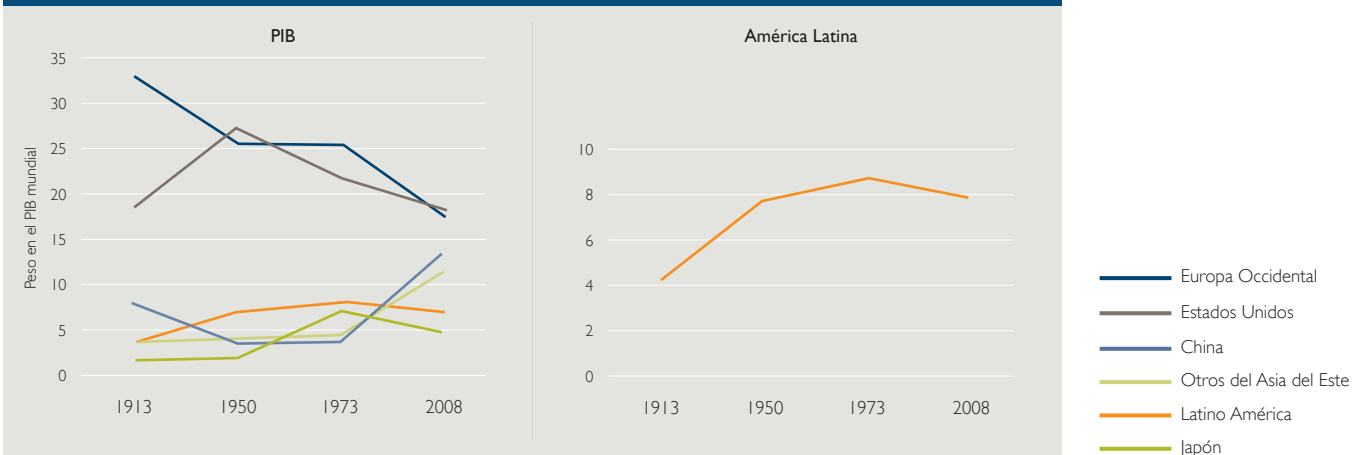


Gráfico 8. Peso de regiones y países seleccionados en el producto mundial



Fuente: Maddison, A: Contours y cálculos propios. Los datos se basan en los cálculos de Maddison, siguiendo la teoría de la paridad del poder de compra y ajustando para contemplar cambios ocurridos entre 2003 y 2008. Estos valores pueden diferir, en algún grado, de los presentados en otras secciones por la diferencia en la metodología utilizada. Sin embargo, esta serie provee una perspectiva de largo plazo que no cambia significativamente cuando es calculada en base a cualquiera de las dos metodologías.

Los grandes países de América Latina también han disminuido con relación a sus contrapartes en Asia. En 1981, Brasil y México eran cada uno un tercio más grande que India o China, y Argentina tenía el mismo tamaño del PIB que Indonesia, país con casi seis veces más población. Hacia 2009, el PIB de Indonesia era 50% mayor que el de Argentina, y el de India era un tercio más grande que el de México. China, por supuesto, es actualmente casi 50% más grande que toda América Latina en conjunto.

Esto también se refleja en la trayectoria del ingreso per cápita de los países más grandes de América Latina comparados con los Asia del Este (Japón y los NIC –

grupo que incluye a Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur– y Asia del Este en desarrollo), como lo muestra el Gráfico 9. A medida que se desaceleró el PIB, la importancia relativa de la región decayó. En 1980, Brasil y México eran las economías emergentes más grandes, y cuatro de diez economías emergentes estaban en la región. Actualmente, sólo hay dos, y Brasil, en el segundo lugar; y México, en el cuarto. El crecimiento en América Latina se aceleró en la última década mientras la tasa de crecimiento de las economías avanzadas y los NIC se han desacelerado, como se puede ver en la Gráfico 10. Sin embargo, la mejoría no ha sido suficiente para revertir las pérdidas anteriores.

Gráfico 9. América Latina ha quedado rezagada detrás de Asia del Este

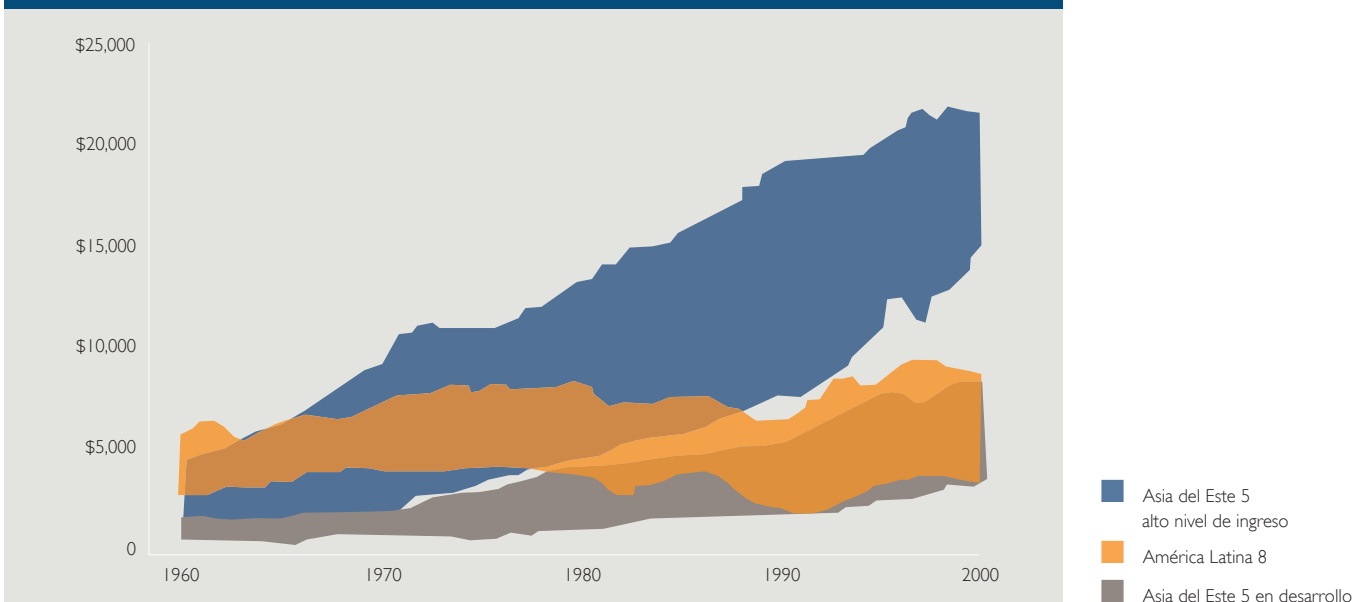
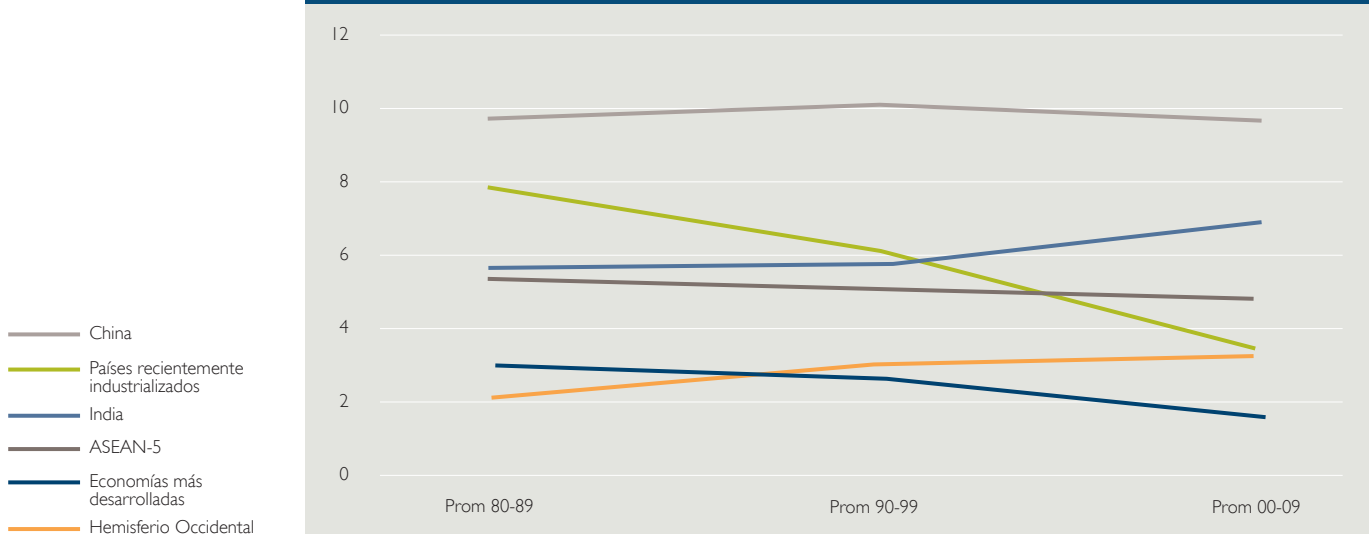


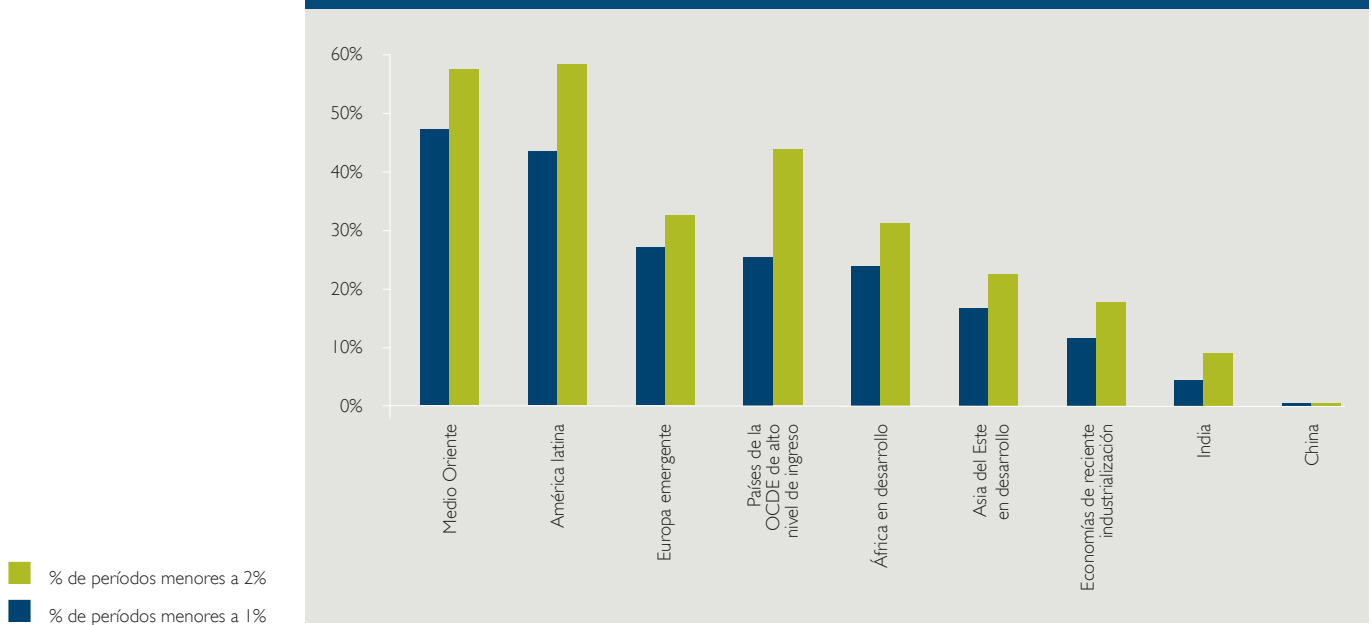
Gráfico 10. Tasas de crecimiento regional promedio



Mientras el crecimiento ha aumentado lentamente, la volatilidad fue un factor adverso que se reflejó en un alto porcentaje de bajo crecimiento de la región en años al hacer la comparación con otras regiones. Esto se puede observar tanto en el número de años desde

1980 que la región creció por debajo de 2%, y por debajo de 1%, respectivamente (Gráfico 11). Sólo recientemente el desempeño del crecimiento ha tendido a mejorar en términos de su volatilidad.

Gráfico 11. Porcentaje de años desde 1981 con tasas de crecimiento menores a 1% y 2%



Un factor subyacente clave ha sido el desempeño de la región en productividad total de factores (PTF). En 1980, la PTF de la región promediaba alrededor de 40% de la de Estados Unidos, que era alta con relación a otros países en desarrollo. Como lo muestra el Gráfico 12, la PTF ha permanecido virtualmente estancada en las últimas tres décadas. Aún más dramático es el hecho que Brasil era el líder tecnológico en América Latina en la década de los setenta. En 1987, el nivel tecnológico de Corea del Sur era casi exactamente igual al de Brasil

—Malasia estaba en un 60% del nivel de Brasil y Tailandia en un 30%. En 2007, Corea tenía un nivel 60% más alto que Brasil, Malasia casi lo había alcanzado, y Tailandia estaba 55% por encima. Más aún, los países bálticos, Croacia, Polonia, Hungría y Eslovaquia habían sobrepasado el nivel de Brasil, como también lo había hecho Chile. Esto nuevamente se refleja en las lentas tasas de cambio de la PTF comparado con China, India y otras regiones, como lo ilustra el Gráfico 13.

Gráfico 12. Productividad total de los factores

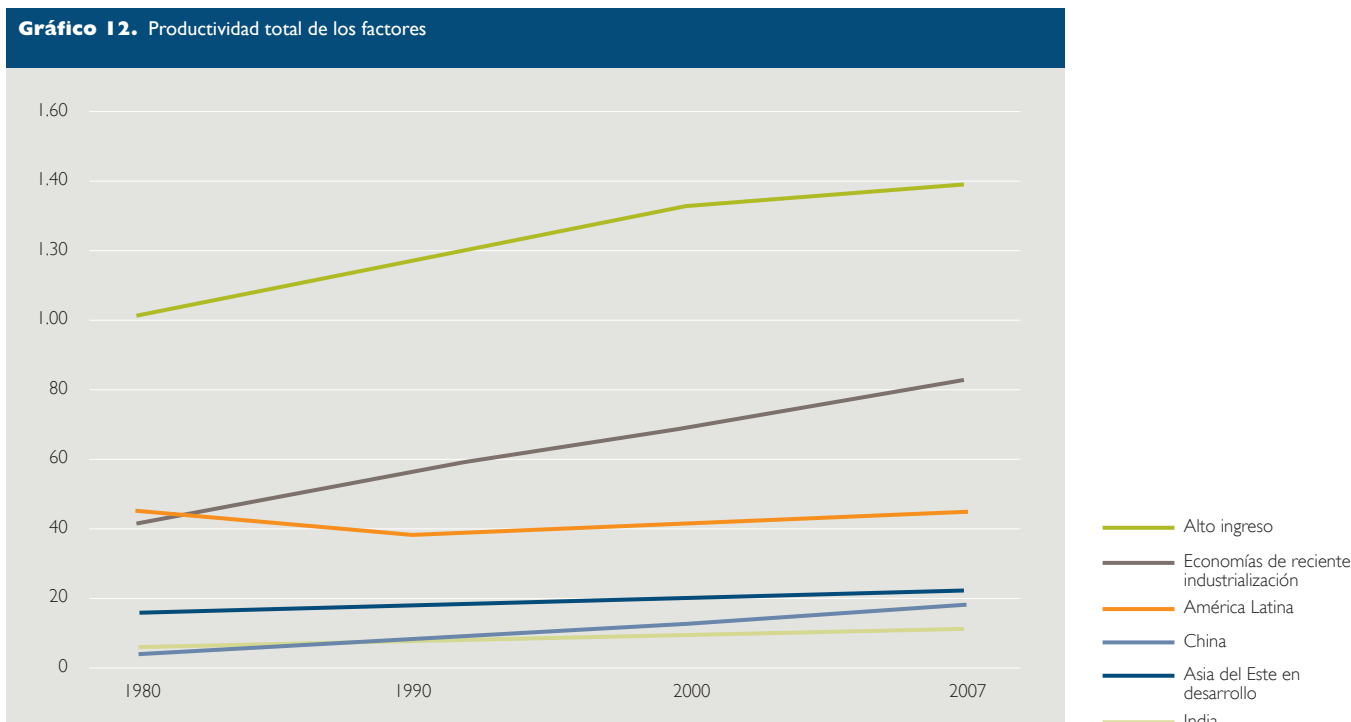
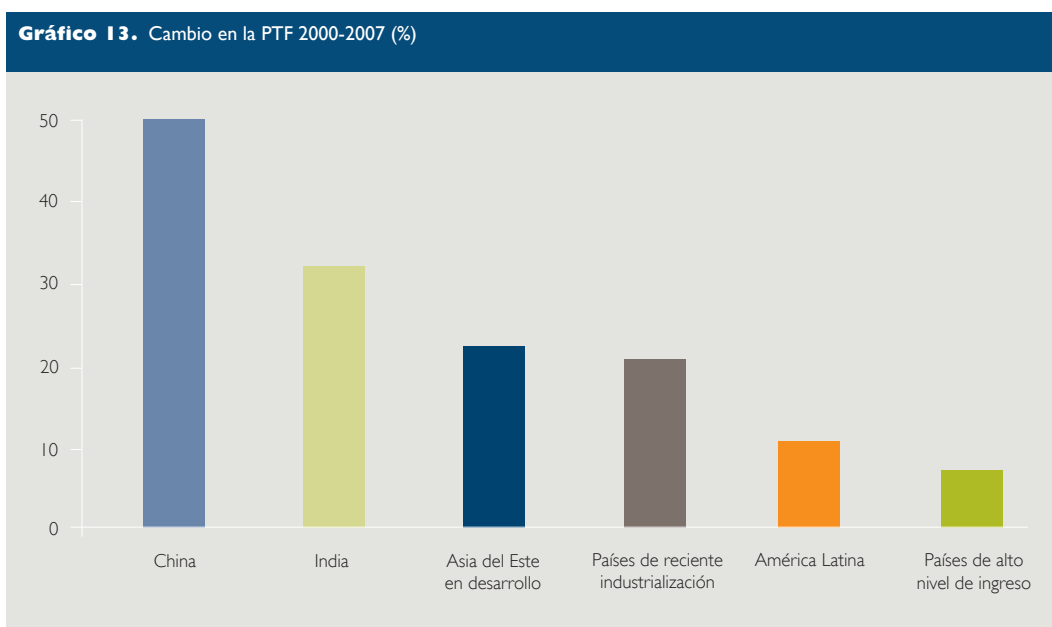


Gráfico 13. Cambio en la PTF 2000-2007 (%)



Fuente: Estimaciones de Horni Kharas (2009).

El pobre desempeño de la PTF en la región refleja una variedad de factores, el más importante de los cuales es el bajo nivel de inversión y ahorro de la región comparado con muchas otras áreas en el mundo. El resul-

tado ha sido un ritmo más lento en las mejoras en el área de capital/trabajo que otras regiones, particularmente Asia del Este (Cuadro 2, Gráficos 14, 15 y 16).

Cuadro 2. Tasa promedio de crecimiento de los factores y del PIB para regiones seleccionadas (1979-2009)

	Capital	Trabajo	PTF	PIB (Paridad del Poder de Compra)	PIB (Tipo de cambio de mercado)
Países desarrollados	2,93%	0,95%	0,76%	2,45%	2,40%
Asia en desarrollo	6,36%	1,92%	3,60%	7,08%	6,09%
Medio Oriente y Norte de África en desarrollo	3,32%	3,53%	-0,38%	3,21%	1,82%
África Subsahariana	2,56%	2,84%	0,13%	2,95%	1,64%
América Latina	3,17%	2,73%	-0,14%	2,74%	2,77%
Mundo	2,34%	1,78%	0,79%	3,06%	2,78%

Gráfico 14. Inversión (como % del PIB)

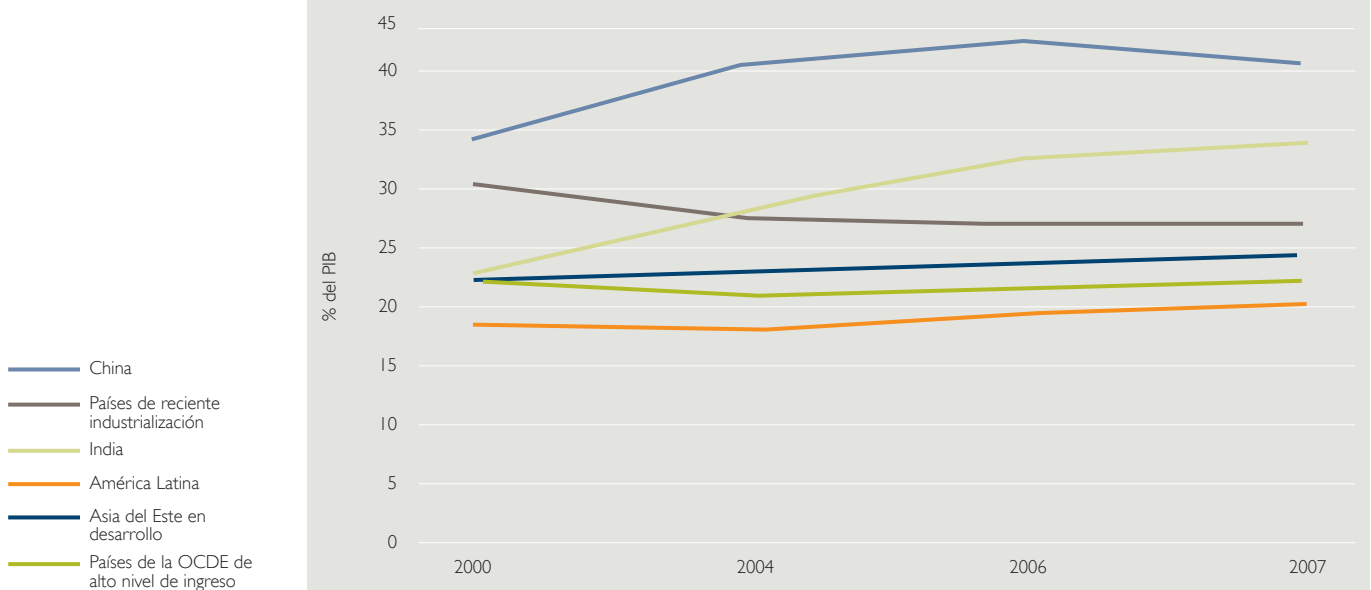


Gráfico 15. Ahorro (como % del PIB)

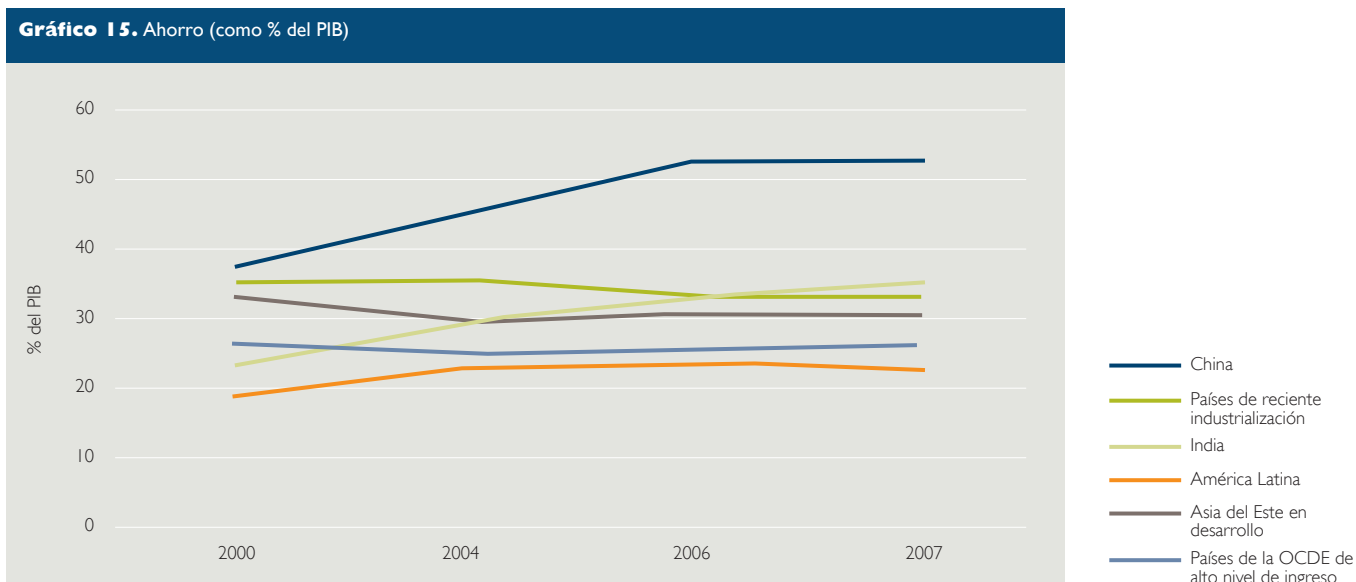
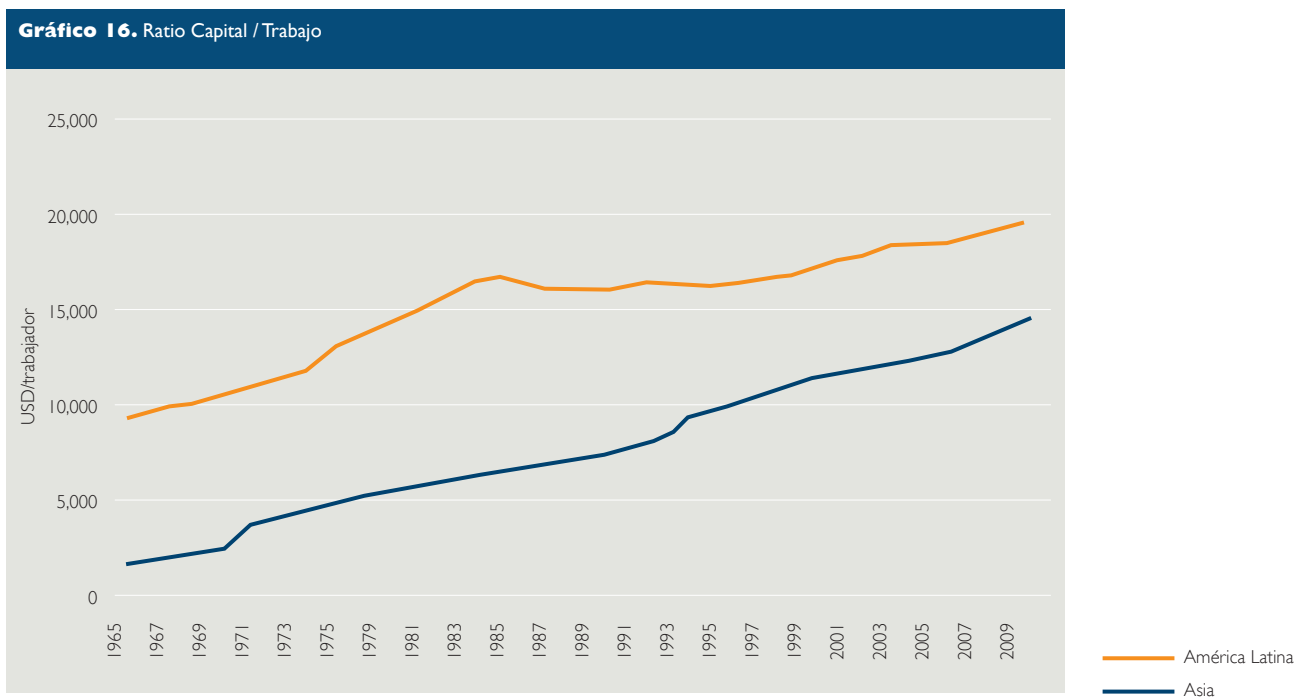


Gráfico 16. Ratio Capital / Trabajo



Más aún, el desempeño general en la calidad de la educación con relación a los estándares internacionales también ha sido un grave problema (Gráfico 17). La pre-

paración tecnológica también es lenta comparada con otras regiones (Gráfico 18).

Gráfico 17. Calidad de la educación (2008)

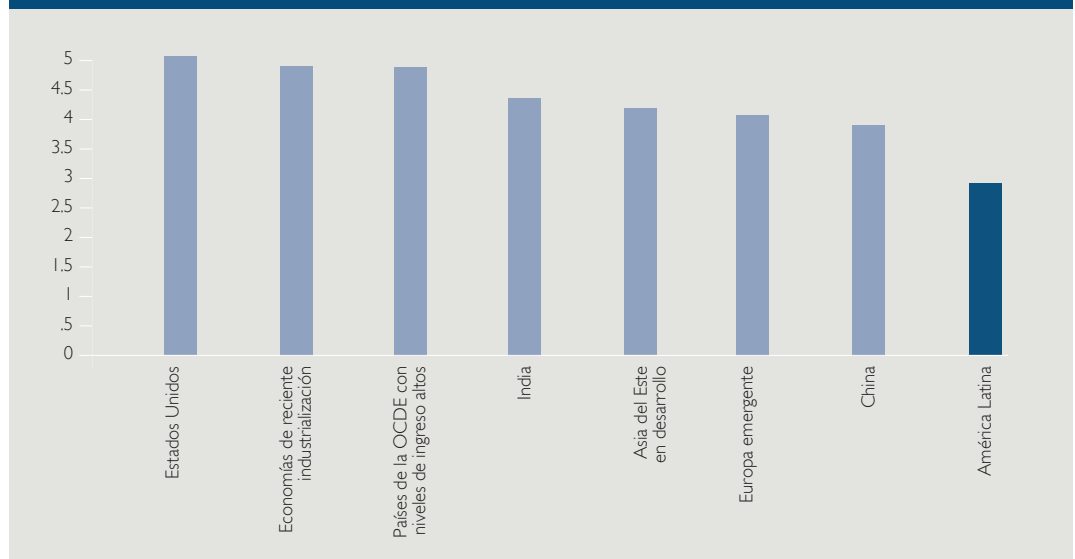
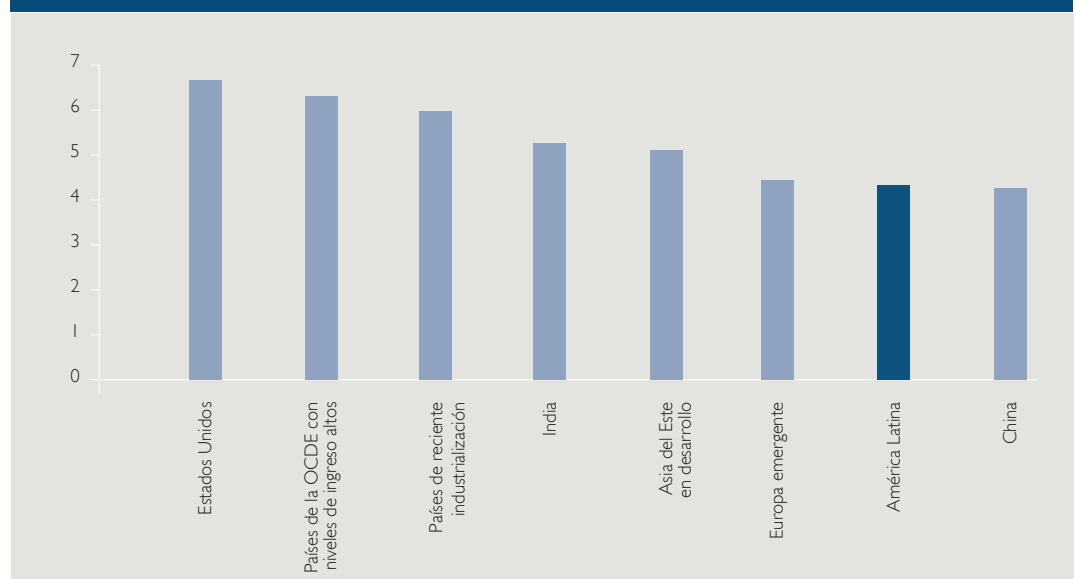


Gráfico 18. La preparación tecnológica (2008)



32 La calidad de la infraestructura, que refleja los bajos niveles de inversión, se compara pobremente con otras regiones (Gráfico 19). Junto a este déficit en educación, tecnología e infraestructura, las economías de la región también se ven obstaculizadas por el ambiente empre-

sarial como lo refleja el indicador de facilidad para hacer negocios (Gráfico 20). El ambiente regulatorio se ha traducido en el más alto grado de informalidad de todas las regiones (Gráfico 21). Todos estos factores han contribuido a la falta de competitividad de la región.

Gráfico 19. Infraestructura (2008)

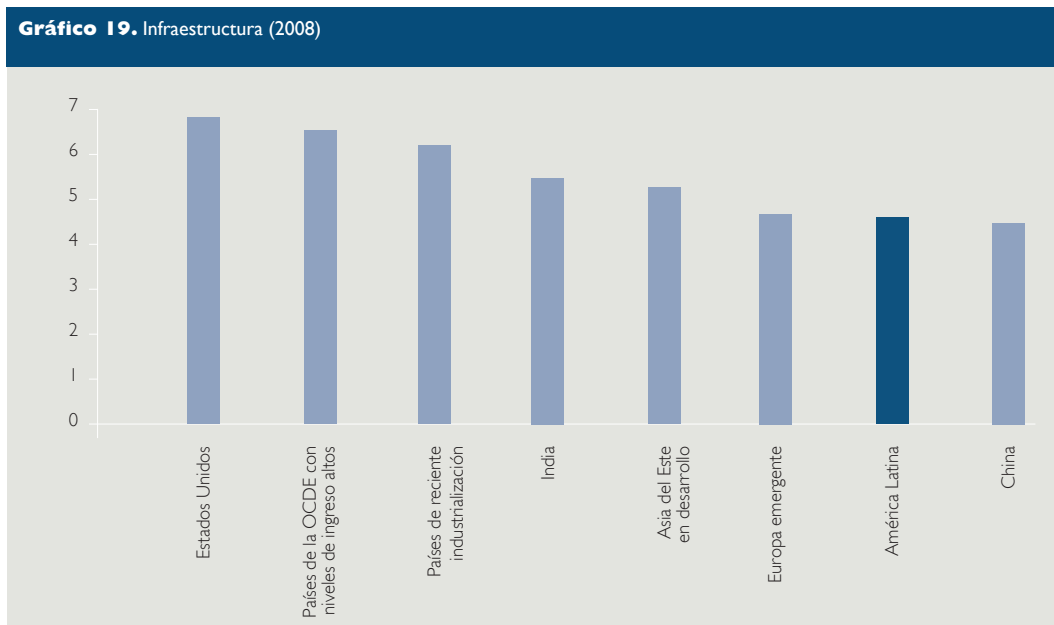
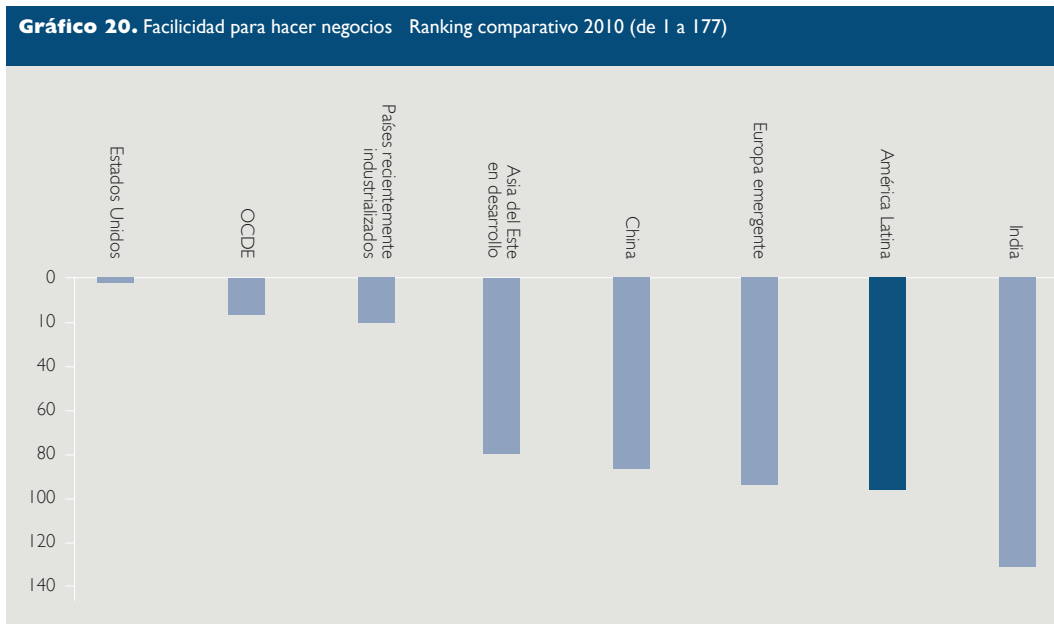


Gráfico 20. Facilidad para hacer negocios Ranking comparativo 2010 (de 1 a 177)



Fuente: Banco Mundial - Doing Business Project 2009-2010.

Gráfico 21. Estimados de la economía informal (como % del PIB)

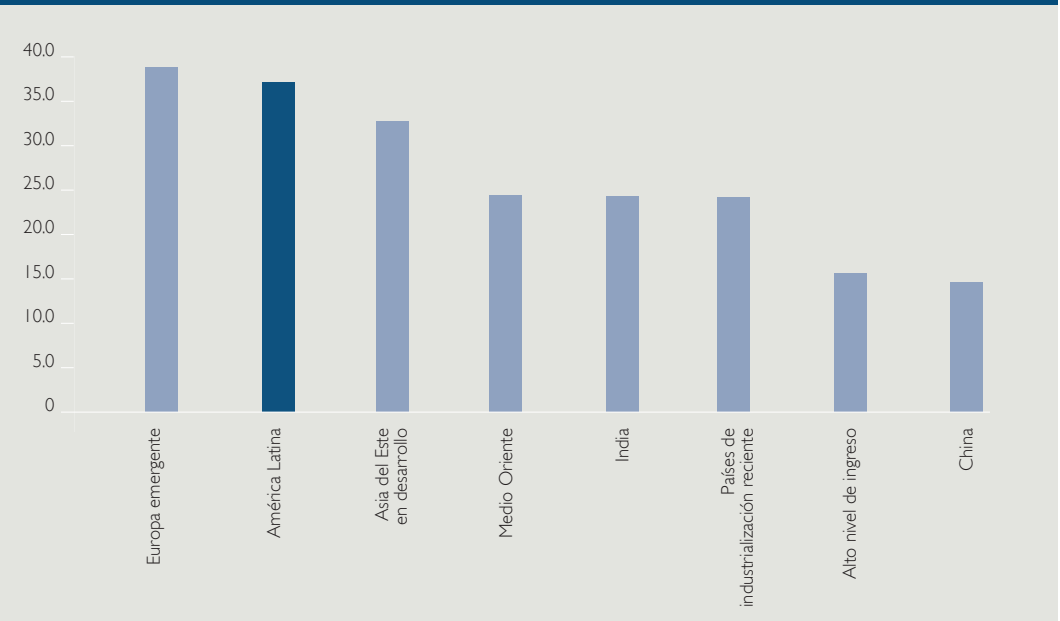
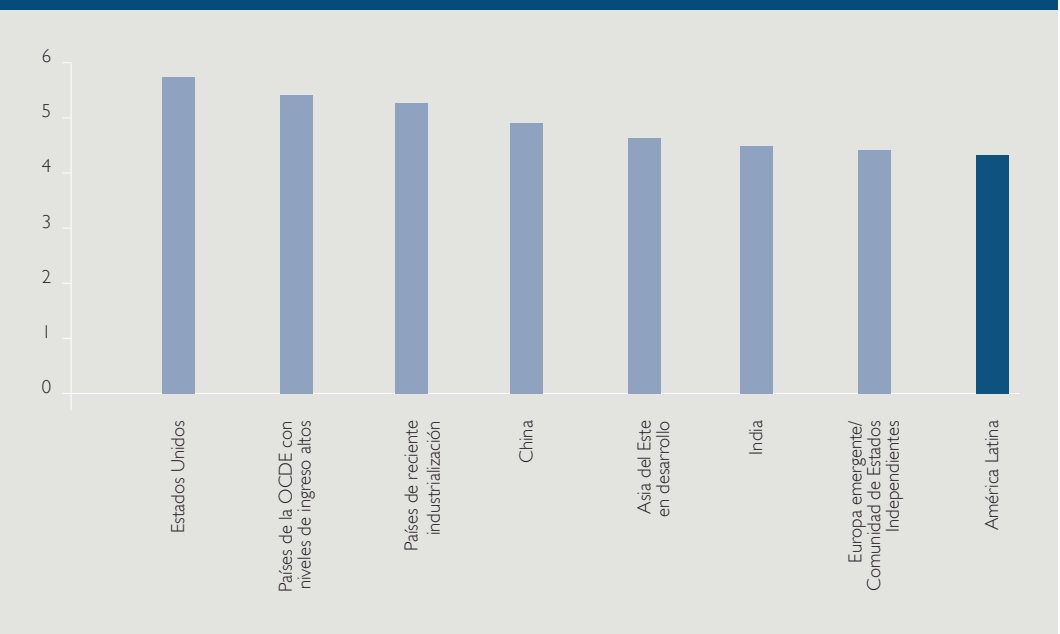


Gráfico 22. Competitividad: Índice global de competitividad 2009-2010



Recuadro 2. ¿América Latina se encuentra en la trampa del ingreso medio?

Pocos países mantienen altas tasas de crecimiento por más de una generación y menos aún, continúan con altas tasas de crecimiento una vez que han alcanzado el nivel de ingreso medio. La Comisión Sobre Crecimiento y Desarrollo, en su informe reciente de crecimiento en países en desarrollo (The Growth Report (Informe de Crecimiento), A. Michael Spence, 2008) identificó sólo 13 países que mantuvieron tasas de crecimiento de más de 7% por al menos 25 años en el periodo de post-guerra. Estos tienen 5 características en común: apertura a la economía mundial en materias de conocimiento y comercio; estabilidad macroeconómica; una “orientación hacia el futuro” ejemplificada por altas tasas de ahorro e inversión; confianza en los mercados y precios de mercado para la asignación de los recursos; y compromiso de los líderes con el crecimiento y la inclusión, dotados de una capacidad razonable para administrar. Estos elementos de éxito, fuertemente enraizados en instituciones locales, son necesarios pero no suficientes para mantener el crecimiento. Algunos países con estas características crecieron rápidamente pero no pudieron mantener ese crecimiento.

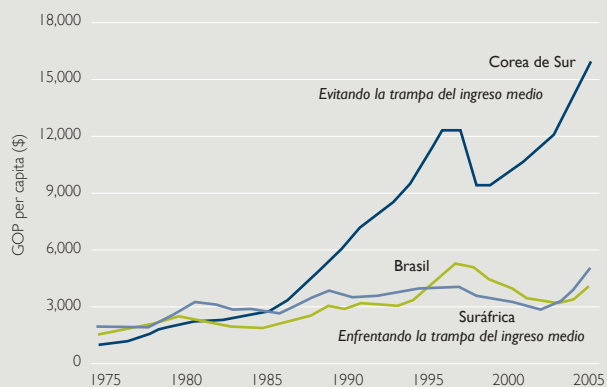
Incluso entre los trece países estrellas, el crecimiento ha sido dispar. Algunos países de ingreso medio del Este Asiático sufrieron retrasos severos en 1997/98 y puede que no recuperen las altas tasas de crecimiento que tuvieron en el pasado. Brasil, cuyo crecimiento entre 1950 y 1980 lo calificó como una estrella en materia de crecimiento, posteriormente sufrió episodios desastrosos de hiperinflación y bajo crecimiento en la década de los ochenta. Alcanzar niveles de ingreso asociados a los países avanzados es poco común: sólo 6 de los países de alto crecimiento lo lograron. Lo más común es que el crecimiento se desacelere notablemente al alcanzar los niveles de ingreso medio. Muchos países de América Latina y el Oriente Medio sufrieron el destino de caer en una trampa de bajo crecimiento cuando alcanzaron niveles de ingreso medio.

Algunas características que diferencian el crecimiento de ingreso medio de bajo ingreso son claras. El crecimiento tiende a convertirse más intensivo en capital y habilidades. El mercado doméstico crece y se convierte en un motor más importante, especialmente para el crecimiento de los servicios. Los salarios comienzan a aumentar, más rápidamente para los trabajadores altamente calificados, y se puede generar escasez. El modelo tradicional de exportar manufacturas de bajos salarios no funciona bien para países de ingreso medio. Parecen entramparse a no ser que cambien estrategias y se muevan hacia arriba en la cadena de valor. Las ventajas de costos en sectores intensivos en trabajo, tales como las exportaciones de manufacturas que anteriormente sostuvieron el crecimiento, empiezan a declinar en comparación con países exportadores de bajos salarios. Al mismo tiempo, los países de ingresos medios no tienen los derechos de propiedad, el cumplimiento de contratos, los mercados de capital, la experiencia exitosa de capital de riesgo e invención, ni la masa crítica de individuos altamente calificados para crecer en base a grandes innovaciones, como lo hacen los países avanzados. Atrapados entre estos dos grupos, los países de ingreso medio pueden quedar entrampados sin una estrategia viable de alto crecimiento.

Esto es lo que parece haber ocurrido en América Latina. En muchos países los salarios son muy altos como para ser competitivos en manufacturas básicas —el colapso de la industria de la vestimenta en América Latina una vez que se eliminó su protección es prueba de ello. Sin embargo, América Latina no tiene una industria de I+D y capacidades de innovar que le permitan desarrollar nuevos productos en áreas avanzadas (las excepciones ya son conocidas: Embraer en Brasil, vinos y frutas en Chile y Argentina).

Gráfico ¿Qué es la trampa de ingresos medios?

La trampa de ingresos medios se refiere a países que se estancan y no crecen a los niveles de los países avanzados. Esto se ilustra en el gráfico que muestra el ingreso per cápita de tres países de ingreso medio entre 1975 y 2005. En un país que crece establemente, la línea debiera elevarse continuamente a lo largo del tiempo (crecimiento positivo), esto es, hacia niveles de ingreso mayor. Esta es la experiencia de Corea del Sur. Pero muchos países de ingreso medio no siguen este patrón. Al contrario, tienen cortos periodos de crecimiento, compensados por periodos de contracción. Esa es la trampa del ingreso medio —incapaz de competir con economías de bajos ingresos y bajos salarios en la exportación de manufacturas, e incapaz de competir con economías avanzadas en innovaciones de alto nivel.



Además, la tenencia de activos en el extranjero, excluyendo la inversión directa de compañías locales, es muy significativa para algunos países de la región en los que las tenencias de activos en el extranjero exceden el nivel de deuda y de IED de los mismos países. Estas tendencias han sido la reacción a políticas de mala calidad – sólo recientemente corregidas– y le restan fuerza al potencial de crecimiento de la región.

En resumen, América Latina presenta un cuadro mixto, pero con una clara tendencia a perder relevancia e importancia relativa en la economía mundial. Hoy en día, la región se está convirtiendo en un continente crecientemente olvidado por buenas y malas razones:

- La región se ha ido quedando atrás en términos de crecimiento, con la posible excepción de Chile, Perú y otros países pequeños. Incluso el crecimiento de Chile ha estado disminuyendo su velocidad.
- Con la clara excepción de Haití, ahora aún más, y en menor grado Honduras y Nicaragua, América Latina es demasiado próspera para recibir ayuda concesionaria, lo que es bueno en términos de pobreza y, en menor grado, malo en términos de financiamiento.
- No existen grandes crisis de administración macroeconómica, e incluso en aquellos países donde aún es un problema como, por ejemplo, Argentina, Ecuador y Venezuela, generalmente son más manejables y menos traumáticas que en el pasado. Esto es bueno desde una perspectiva de las bases de crecimiento, pero puede reducir los incentivos para hacer reformas en algunos de los países ya que no se perciben como urgentes.
- Los tiempos de crecimiento fácil se acabaron al disponer de grados de urbanización relativamente altos, niveles de educación básica moderadamente buenos y una brecha tecnológica limitada. Las ganancias anteriores están siendo erosionadas. En resumen, la región parece estar estancada en la "trampa del ingreso medio" (ver Recuadro 2):
- Muy rica para ser globalmente competitiva en manufactura básica.
- Muy pobre para ser competitiva en materiales avanzados e innovación.

III. Perspectivas de largo plazo

El PIB per cápita de América Latina en 2008 era de 10.800 dólares (en base PPA), comparado con los 34.000 dólares para las economías avanzadas, 11.400

dólares para Europa Central y del Este, y 4.200 dólares para Asia en desarrollo. Basado en este desempeño, América Latina claramente es una región de ingreso medio, pero muy por debajo de la "economía avanzada" más baja en la lista del FMI –Portugal con un PIB (PPA) per cápita de 22.000 dólares. Las políticas y condiciones existentes en la región han sido consistentes con una tasa de crecimiento mucho menor que las del resto del mundo. Mientras el crecimiento del ingreso per cápita puede considerarse razonable para muchos –poco más del 2% anual al compararlo con el resto del mundo– el cuadro está lejos de ser satisfactorio.

Este estudio presenta proyecciones hasta fines del año 2040 sobre la base de un modelo de crecimiento mundial descrito en detalle en el capítulo tres. Como modelo de largo plazo, los resultados y supuestos son estilizados, y no tienen la intención de predecir el futuro, sino de proporcionar un contexto para formular políticas y proponer reformas.

Resultados del crecimiento global

La economía global puede haber disminuido su tamaño a unos 57 billones de dólares, medidos a tipos de cambio de mercado en 2009, dominada por Estados Unidos con una economía de 13,6 billones de dólares, justo una cuarta parte del total global¹³. En términos del PPA de 2005, la producción global puede haber llegado cerca de 63 billones de dólares. América del Norte (24%), Europa (27%) y Asia (34%) dominan la economía mundial. La participación actual de América Latina es cercana al 8,7% en términos de PPA y al 6,3% a tasas de cambio de mercado.

Los BRIC (Brasil, Rusia, India y China) representaron cerca de 24% de la producción global de 2009 en términos de PPA, un récord histórico desde la posguerra. Este es un fenómeno reciente impulsado en gran parte por China, que ha expandido su participación en el mercado global a cerca del 13%. Incluso a tasas de cambio de mercado, China desplazará a Japón como la segunda economía más grande del mundo este año o el próximo. Cabe destacar que los países ricos del mundo sólo representan 53% de la producción global actual, comparado con el 70% que representaban en 1990. Esta es una de las razones por la cual el crecimiento global (calculado con un método de ponderación en cadena) podría acelerarse: la proporción de economías de rápido crecimiento es mucho más alta de lo que era hace 20 años.

13. Deflactado a dólares constantes de 2007 usando el deflactor del PIB de Estados Unidos.

Hacia el año 2040, treinta años más tarde, la economía global puede alcanzar 250 billones en dólares estadounidenses de PPA¹⁴. Un mundo de este tipo es muy diferente al actual. Es significativamente más rico, con ingresos per cápita que promedian los 30.000 dólares comparado con los 8.000 dólares de la actualidad. El centro de gravedad económico cambiaría a Asia, que representa en la actualidad el 34% de la actividad global, pero en 2040 podría representar el 61% de la producción global. Tres economías gigantes, China, India y Japón liderarían el resurgimiento de Asia, pero otros países como Indonesia y Vietnam también tendrían una masa económica significativa. Incluso Tailandia y Malasia podrían tener economías más grandes que la de Francia en la actualidad.

El surgimiento de Asia no sería sin precedentes. En realidad, pondría en línea la participación económica de Asia con su participación en población, y restauraría el equilibrio de la actividad económica global con el existente en el siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, antes de que la Revolución Industrial se tradujera en una gran divergencia de ingresos entre países.

La contraparte del surgimiento asiático sería una reducción en la participación de las economías del G7. Su participación en el ingreso global ya ha disminuido a sus niveles más bajos desde la Segunda Guerra Mundial y para 2040 podría ser de apenas 21%.

Para apreciar la probabilidad de este enorme cambio, considere los siguientes hechos. Al sustraer el efecto de la inflación general, la economía global alcanzó 20 billones, en dólares de PPA de 2005, en 1977. Tomó 19 años duplicar el ingreso para llegar a 40 billones de dólares en 1996 –con un crecimiento de 3,6% anual. En los diez años siguientes, desde 1996 a 2006, el crecimiento anual ha sido de 3,7%. Para llegar a 250 billones de dólares en el año 2040, el crecimiento global tendría que ser de 4,7% anual.

La razón para esperar una aceleración del crecimiento global es que la proporción de economías de rápido crecimiento representa casi la mitad de la producción total, mientras que la proporción de países de crecimiento más lento ha disminuido. El modelo asume que el crecimiento potencial real de la producción de los países “avanzados” disminuirá en los próximos 30 años de 2,5% en los últimos diez años a 2,3%. Mientras tanto, los países “convergentes” también disminuirían de cerca de 8,4% en los últimos diez años a 8,2%.

En otras palabras, aunque el crecimiento está disminuyendo en grupos individuales de países, el crecimiento global, en general, se acelerará simplemente debido a la mayor proporción de la producción global de los países de rápido crecimiento. Como los países de mayor crecimiento también tienden a tener tipos de cambio que se aprecian, el crecimiento de la producción global a precios de mercado se acelerará simplemente porque las economías de más rápido crecimiento del mundo (China e India) también están representando una proporción cada vez más mayor de la producción global a tipos de cambio de mercado.

Una razón por la que los países en desarrollo están creciendo más rápido que los países desarrollados es que son más jóvenes y están aún en una fase temprana de transición demográfica. Los cambios demográficos globales están cambiando inexorablemente la distribución de la actividad económica global. Los países ricos de la actualidad, representaban el 22% de la población mundial en 1965, pero en la actualidad solamente representan el 15%, y se estima que esta proporción disminuirá a 13% de la población mundial en 2034. En general, el mundo agregará 1.600 millones de personas a la población hacia 2034, pero la población en los países ricos de la actualidad crecerá solamente alrededor de 90 millones. El 95% del aumento de población, sin considerar migración, tendrá lugar en países en desarrollo.

14. En este escenario se han ignorado las restricciones de recursos naturales y los efectos del cambio climático. Esto puede ser muy poco realista, pero tomar en cuenta estos factores requeriría un modelo de crecimiento global mucho más sofisticado.

América Latina bajo el escenario de políticas actuales

¿Cómo le irá a América Latina bajo el escenario de políticas actuales? Sin que esto constituya una sorpresa, la respuesta es que tendrá un desempeño promedio. En términos de PPA, América Latina puede crecer 2,2% per cápita en el largo plazo, pero el resto del mundo crecerá más rápido. América Latina puede quedarse a un nivel constante comparado con países avanzados, donde México y Brasil tendrían tasas de crecimiento parecidas a las de Estados Unidos, pero este desempeño significa que América Latina decaerá lentamente comparada con el resto del mundo, especialmente con Asia del Este y del Sur. A tipos de cambio de mercado, el patrón es similar: América Latina simplemente crece más o menos al mismo ritmo de Estados Unidos, y se posiciona por debajo del resto del mundo. Esto es aún más desilusionador ya que la región es potencialmente capaz de disfrutar un divi-endo demográfico en los próximos años –su fuerza

de trabajo crecerá mucho más rápido que su población en los próximos 30 años.

El Cuadro 3 muestra la trayectoria de variables clave para América Latina y el resto del mundo bajo el escenario de políticas actuales. El Cuadro ha sido deliberadamente estilizado para mostrar cómo un escenario de políticas actuales implica una brecha creciente entre América Latina y gran parte del resto del mundo, especialmente con respecto a los países avanzados.

El Cuadro 3 también muestra las posibilidades de América Latina, ejemplificadas por Chile. Éste es el único país de la región en la muestra que satisface los criterios de inclusión en la categoría de “convergentes” o que tiene un historial de al menos 3,5% de crecimiento de ingreso per cápita en los últimos 25 años. Obviamente, si un país es incluido como convergente, crece muy rápidamente y, de hecho, vemos la convergencia de Chile hacia los ingresos de otras economías avanzadas al llegar a 2040.

Cuadro 3. América Latina - Una fuerza global que decae

	2009	2040
Producto mundial (PPP)	USD 62,8 trillones	USD 258 trillones
Peso de América Latina	8,7%	5,3%
Crecimiento del producto mundial (PPP)^a	3,75%	4,47%
América Latina	3,03%	2,91%
Ingreso promedio (Tipo de cambio de mercado)		
Mundo	USD 8.000	USD 28.500
Países ricos	USD 36.750	USD 78.600
América Latina	USD 5.912	USD 13.700
México	USD 7.000	USD 17.000
Brasil	USD 6.250	USD 13.500
Chile	USD 7.760	USD 63.000
Posición del tamaño de su producto en el PIB mundial absoluto		
Brasil	10	16
México	12	18
Ratio Capital-Trabajo		
Mundo	USD 32.700/persona	USD 79.600/persona
Países ricos	USD 146.000/persona	USD 325.000/persona
América Latina	USD 20.000/persona	USD 42.400/persona
PTF (Estados Unidos 2000=100)		
Estados Unidos	104,7	156,3
México	33,2	49,6
Brasil	31,1	46,4
Chile	39,3	95,3

a. Tasa de crecimiento tomada como la de los últimos 25 años.

Brasil, México y otros países de América Latina no satisfacen los criterios. Lo que muestra el escenario de políticas actuales es lo que pasaría si continúan por el camino de un crecimiento relativamente lento de PTF y relativamente baja inversión de capital. Al final del día, las políticas que generarán convergencia dependen de estos dos factores clave.

El escenario de convergencia de América Latina y sus ventajas

38

Si unas pocas economías clave en América Latina pudieran entrar al club de los países “convergentes”, se observaría una diferencia radical en las perspectivas para la región. Para investigar las consecuencias, se recalculó el modelo al ubicar a cuatro países importantes de América Latina en la categoría de “convergentes”, lo que significa que emprenderían las reformas de políticas necesarias para beneficiarse de un crecimiento acelerado. El escenario está incompleto dado que no se modelaron las tasas de inversión en los países seleccionados las cuales probablemente también aumentarían en un escenario como este, ni tampoco se modeló el efecto derrame hacia países vecinos, que también podría ser sustancial.

Se eligieron dos países grandes y dos de tamaño mediano como las cuatro economías de América Latina que se unirían a Chile en la clasificación de países “convergentes”. La selección fue arbitraria, e implica que países que representan el 70% de la economía de la región adoptan buenas políticas. Al llegar a 2040, la diferencia para la región es enorme. El aceleramiento del crecimiento a 6,5% a tipo de cambio de mercado es simplemente el resultado de un crecimiento más rápido de la PTF en los países seleccionados. Con crecimiento ace-

lerado, los países seleccionados podrían esperar un crecimiento de la PTF de entre 2% y 3% anual. Al llegar a 2040, las economías más importantes tendrían, en promedio, la misma tecnología que tenía Estados Unidos en la década de los noventa.

El escenario de convergencia muestra la dependencia de América Latina, como región, en el desempeño de sus economías más importantes, así como las ventajas de capitalizar sobre el atraso para aumentar el crecimiento, un tema fundamental. Hay que recordar que el escenario de convergencia simplemente atribuye la misma tasa de crecimiento a las economías más importantes de América Latina para alcanzar el nivel tecnológico del resto del mundo convergente. Esto significa que es una estimación de lo que se puede considerar el crecimiento potencial de estos países. Calculado a tasas compuestas durante 30 años, el impacto es significativo. La producción regional podría ser tres veces mayor al llegar a 2040, y el ingreso per cápita podría haber crecido casi tan alto. Si la región pudiera lograr estas tasas de crecimiento, tendría alrededor de la mitad de los niveles de ingreso de Estados Unidos en 2040. Los países más ricos de la región podrían alcanzar rápidamente a Estados Unidos. Con fines meramente ilustrativos, los Gráficos 23 y 24 muestran una comparación de diferentes escenarios –que no están basados en el cálculo del modelo de la economía global. Si se compara el escenario de políticas actuales a un PIB per cápita de 13.000 dólares, la región lograría un nivel superior a 30.000 dólares bajo el escenario de convergencia. La participación de la región en la economía global en 2040 podría ser hasta de 10% en el escenario de convergencia comparado con sólo 4% bajo el escenario de políticas actuales.

Gráfico 23. Ingreso per cápita - Escenarios alternativos (Tipo de cambio de mercado)

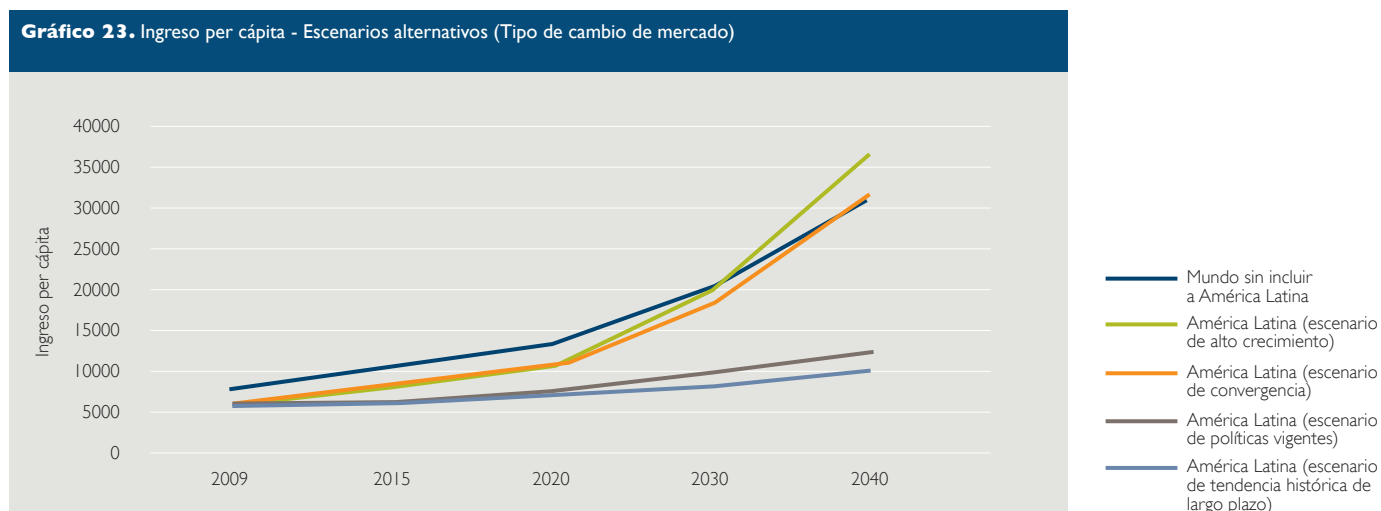
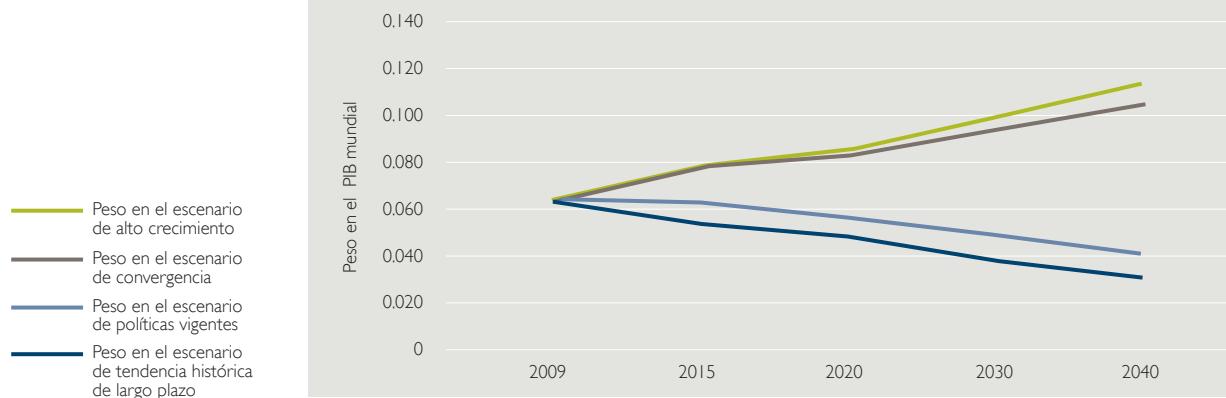


Gráfico 24. Peso de América Latina en el PIB mundial

El escenario de convergencia presentado con anterioridad no es fácil de lograr. América Latina ha visto muchos ejemplos donde países de rápido crecimiento se encontraron de repente en una crisis frecuentemente auto-producida, y sin una tasa de crecimiento similar a la que estaban acostumbrados. Argentina, por más de medio siglo, México después de la década de los sesenta, Brasil más recientemente, e incluso el ejemplo estelar de la región, Chile, han visto una disminución en sus niveles de crecimiento.

El ejemplo de Brasil permite ilustrar el tema. El país creció a casi 6% durante casi un siglo. En 1965 era un país en desarrollo próspero con un ingreso per cápita de 1.800 dólares (dólares de 2008). Continuó creciendo hasta 1978, cuando llegó a 5.500 dólares per cápita, con un promedio de crecimiento cercano a 9,5% anual. Entonces, entró en un período de relativo estancamiento. No volvió a lograr su ingreso per cápita de 1978 hasta 1995, y entonces, sólo brevemente, durante la explosión de actividad que siguió al fin de la hiperinflación y el comienzo de la estabilización. Fue sólo con el auge de las materias primas en 2006 que Brasil pudo sobrepasar el nivel de ingreso de 1978. Sin embargo, la reciente crisis económica global y la consecuente caída de los precios de las materias primas, nuevamente desaceleraron, aunque temporalmente, el reciente resurgimiento. Después de un siglo de crecimiento, Brasil pasó alrededor de 30 años sin mejorar sus estándares promedio de vida. Aunque el crecimiento reciente ha mejorado, Brasil no ha mostrado un historial de crecimiento rápido y sostenido que le permita converger aceleradamente con las economías avanzadas.

Tres supuestos apoyan el escenario de convergencia:

1. El mundo está en medio de una significativa reestructuración —con un peso económico relativo de

los países en desarrollo en general y de Asia en particular; que será mucho mayor— y esta reestructuración puede continuar pacíficamente.

2. La agitación que viven los mercados financieros se está manejando bien, y el crecimiento global se está reanudando sobre la base de principios más firmes para gobernar el mundo financiero. Aún así, existen dudas considerables sobre el ritmo del crecimiento económico en los próximos años, con posibilidades de que la tasa de crecimiento promedio en el mundo pueda declinar.
3. Las dificultades que muchas economías de América Latina han tenido para convertirse en avanzadas se deben a las deficiencias de las políticas —y no son inmutables debido a características naturales, sociales y étnicas.

IV. Un marco estratégico para la convergencia: una visión compartida y más ambiciosa para la región

Dada la riqueza de la dotación de recursos naturales, no hay razones para que a América Latina no le vaya igualmente bien que a Asia del Este. En efecto, como lo han demostrado los exitosos países asiáticos, el destino de la región depende firmemente de sus propias acciones. Sólo por medio de sus propios esfuerzos podrá prosperar la región. Para lograrlo, todos los involucrados — gobiernos, burocracias, comunidad empresarial, centros académicos, centros de pensamiento, medios de comunicación, sociedad civil y otros formadores de opinión, así como las agencias multilaterales activas en la región— deben enfocarse en lograr simultáneamente una sociedad mucho más inclusiva y equitativa y un crecimiento económico mucho mayor. Los líderes de la región deben apuntar mucho más alto, ser pragmáticos, y enfocarse solamente en alcanzar esta visión. Esta visión,

y un sincero compromiso para llevarla a cabo, debe ser compartida dentro del país y a través de la región. Esta visión compartida debe ir acompañada de una actitud mental muy diferente en el escenario político y social en el que se abandonen las antiguas divisiones políticas y se adopte el pragmatismo, como en el caso en Asia del Este (ver también Recuadro 3).

Recuadro 3. ¿Qué diferencia a Asia del Este de América Latina?

La pérdida de posición de América Latina como la región en desarrollo más próspera y promisorio se ilustra muy bien comparando su desarrollo económico y social con el de Asia del Este en general y con los llamados NIC (países recientemente industrializados) más específicamente.

Entre 1965 y 2009, el ingreso per cápita de los NIC creció a una tasa anual promedio de 6,8%, mientras América Latina registró una tasa de crecimiento de sólo 3,7%. El resultado, en términos de ingreso per cápita fue que los NIC —que estaban bastante más atrás que América Latina en 1965 (2.078 dólares vs. 3.537 dólares)— saltaron por sobre la región (21.556 dólares vs. 7.270 dólares en 2008)¹. Esto ilustra como las economías más dinámicas de Asia, que ahora incluyen a China e India, han continuado convergiendo con las mejores prácticas globales mientras la mayoría de las economías latinoamericanas han quedado enredadas en la trampa del ingreso medio. Otras diferencias llamativas entre Asia del Este y América Latina incluyen:

- Todos los países exitosos del este de Asia, así como China e India, han logrado grandes avances en la productividad total de factores (PTF) mientras los países latinoamericanos han permanecido estancados. Las dos economías más grandes (Brasil y México) incluso han retrocedido un poco.
- Los países del Este Asiático tienen tasas de ahorro (51% vs. 23% del PIB) y de inversión mucho más altas que las de América Latina y el Caribe (ALC).
- El Este de Asia ha puesto mucho más énfasis en desarrollo humano y otorga un alto premio a la meritocracia en su sistema educacional. Ha logrado estándares educativos mucho más altos y gradúa a un número mucho mayor de ingenieros y científicos que América Latina, en términos relativos.
- La inversión en infraestructura en el Este Asiático, pública y privada, ha sido mucho más alta que en América Latina y tiene mercados financieros más profundos, especialmente en instituciones financieras no bancarias.
- Los NIC tienen economías mucho más abiertas que las de América Latina, con una relación de comercio a PIB de 159% vs. 41,5% para ALC.
- La estructura de producción en el Este de Asia ha cambiado dramáticamente en los últimos 40 años, convirtiendo a la región en el centro manufacturero del mundo, mientras las economías latinoamericanas siguen siendo altamente dependientes de materias primas y productos agrícolas.
- Mientras las economías del Este de Asia transitaban desde bajos ingresos a ingresos medios y finalmente a ingresos medios altos, su distribución del ingreso y otros indicadores sociales siguieron siendo mucho más equitativos que en América Latina, que tiene las más altas disparidades de cualquier región en el mundo. La distribución de ingresos y activos más equitativa de Asia del Este le permitió desarrollar una gran clase media tan pronto estos países alcanzaron niveles de ingreso medio, y esta clase media que crecía rápidamente, se transformó en un motor de innovación, emprendimiento y consumo doméstico que facilitó el crecimiento económico (ver Recuadro 2). En cambio, las enormes disparidades de América Latina han llevado a un desarrollo mucho más lento de su clase media a similares niveles de ingreso per cápita, aunque las cifras no son pequeñas.
- Durante la última década, el clima institucional de negocios e inversión ha sido mucho más favorable en el Este de Asia, lo que ha ayudado a generar el impulso de crecimiento que se observa hoy en día. Este proceso ha sido empujado por el mercado, ayudado, pero no explicado, por el surgimiento de China y sus fuertes conexiones con algunos de los países más avanzados de la región.

¹ En dólares constantes de 2008.

Una de las características principales de la historia económica de América Latina ha sido el énfasis en la ideología y las políticas ideológicas, contrario al énfasis de Asia en los resultados. En términos simplistas, el enfoque hacia el crecimiento en muchos países de América Latina puede ser interpretado como que “al implementar bien las políticas el crecimiento seguirá”. Eso se aplica particularmente a las políticas macroeconómicas, en las que América Latina tiene un historial envidiable por haber sido capaz de ordenar su situación fiscal y monetaria, donde Chile lidera al grupo de países que están desarrollando reglas fiscales responsables. Sin embargo, los resultados en términos de crecimiento de este enfoque han sido modestos. Chile estima que su crecimiento potencial del PIB ha caído a 3,9%. Para un país con este nivel de ingreso, un crecimiento per cápita de largo plazo de 5% debería ser alcanzable.

La actitud de América Latina se contrapone a su liderazgo para el crecimiento que es uno de los ingredientes del éxito de largo plazo identificado por la Comisión de Crecimiento. La Comisión destaca los beneficios de un propósito nacional para buscar el crecimiento rápido, apoyado y sostenido con un consenso entre los partidos políticos. En Asia del Este, que se está recuperando rápidamente de la Gran Recesión, el año pasado se caracterizó por los denodados esfuerzos para reformar sus estructuras y reinventarse para aprovechar el cambiante ambiente mundial. Es este enfoque concentrado en el crecimiento lo que parece ser uno de los secretos de las historias de éxito de Asia. Los enfoques de Asia del Este se pueden caracterizar como “fijar una meta de crecimiento y ajustar las políticas para asegurar que se cumplan”. Se advierte un cierto pragmatismo que sirve para superar creencias arraigadas cuando se ve amenazado el motor de crecimiento.

Una gran lección para América Latina del éxito de Asia en los últimos 50 años es que la región debe buscar un conjunto de políticas más pragmáticas y no ideológicas, basadas en los principios del mercado y en una inter-

vención gubernamental medida, pero bajo el supuesto de que estas políticas deberían apuntar a obtener resultados sociales y económicos acordados en conjunto. Bajo este enfoque pragmático, las políticas y la asociación del gobierno con el sector privado podrían ajustarse como fuera necesario para obtener los resultados que se buscan bajo esta visión compartida, con respeto a los principios de gobernabilidad y transparencia, y con claridad en los costos de dichas políticas.

Es igualmente importante que exista consenso sobre políticas y objetivos dentro de la región para integrar de mejor manera los procesos productivos a través de las economías regionales. Esto contrasta con la práctica actual donde las políticas en un país se introducen a expensas de otros en lugar de buscar la explotación de las ventajas comparativas de cada país para integrarlas adecuadamente a las del resto del mundo.

¿Cómo lograr la visión compartida?

Dada la diversidad de la región y la variada dotación de recursos naturales, capital humano, estructura y eficiencia de cada uno de los países, así como capacidades institucionales muy diferentes, no es prudente ni posible desarrollar una estrategia única con una visión común a través de toda la región. Esto sólo se puede hacer en cada país por separado.

Sin embargo, al comparar la propia experiencia en la región en los últimos 40 años con la de Asia del Este, es posible definir las líneas generales de la estrategia necesaria para lograr esta visión más ambiciosa. Desde nuestro punto de vista, América Latina necesita adoptar un enfoque que incluya tres pilares complementarios (Figura 1):

- Una sociedad más inclusiva.
- Un crecimiento económico más alto y sostenido en el largo plazo.
- Mayor competencia y apertura de las economías dentro de América Latina y hacia Asia y el mundo.

42

Sólo al seguir esta estrategia de tres pilares será posible visualizar una América Latina próspera.

De suma importancia es que las acciones bajo estos tres pilares estén apuntaladas por una mejor gobernabilidad y responsabilidad por los resultados.

Figura 1. Estrategia de tres pilares para una América Latina próspera



1. Una sociedad más inclusiva

Recientemente, América Latina ha dado pasos importantes para superar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Sin embargo, la distribución del ingreso y de la riqueza sigue siendo muy desigual. Política y socialmente, la situación actual es insostenible. Desde el punto de vista de la equidad, abordar las desigualdades estructurales es esencial pero, como lo ha demostrado Asia, lograr una sociedad más equitativa es igualmente relevante para mantener el crecimiento en el largo plazo, lo que incluye el crecimiento de la clase media.

Con un número significativo de latinoamericanos que no se han integrado totalmente a la economía y sociedad dominante (p.e., pueblos indígenas, afro-descendientes y en gran medida las mujeres) y con un alto nivel de informalidad, los beneficios del crecimiento económico no llegaron a muchos ciudadanos en el pasado. Esto afectó particularmente a aquellos sin ascendencia europea, y llevó a una gran parte de la población a desilusionarse con las políticas económicas e instituciones actuales. Sólo cuando el crecimiento sea más inclusivo habrá perspectivas realistas de un crecimiento sostenido y sostenible en el tiempo para América Latina, similar al logrado en Asia.

Así, luchar por una sociedad más inclusiva promete ser una situación beneficiosa para todos y no una en la que haya que escoger entre crecimiento y equidad. El enfoque fundamental para lograr una sociedad más inclusiva involucrará la remoción de numerosas inequidades estructurales, la ampliación del acceso a educación de calidad y a otros servicios públicos que incluyan infraestructura rural, ruptura de la actual dominación económica por parte de grupos de interés arraigados, que aseguren trabajo y financiamiento a la población que hoy en día está al margen de la sociedad. Este enfoque debe entenderse con claridad; va más allá de los esfuerzos que se llevan a cabo en Brasil y México, que en general han sido exitosos en la reducción de la pobreza y la indigencia.

2. Mayor crecimiento

Sin duda, América Latina debe hacer mayores esfuerzos para lograr un crecimiento económico mucho mayor al que ha logrado en los últimos 40 años –incluso en los últimos cinco años–, y disminuir la dependencia histórica de su evolución económica en las alzas y disminuciones de los precios internacionales de las materias primas. En efecto, la contribución de los recursos naturales a la creación de riqueza en el futuro debe continuar. América Latina haría mal en dar la espalda a sus riquezas naturales. Sin embargo, tal como ha sido el caso en otros países y regiones con riquezas naturales similares, América Latina necesita ampliar la base de su producción e ingresos, e integrar mejor su población a los beneficios del crecimiento económico. Un enfoque más intensivo en tecnología hacia estos recursos y una mejor integración

dentro de la región y con el mundo, apoyado por una fuerza de trabajo con mejor educación operacional y más integrada, así como por una profundización de su base de capital serán esenciales. Sólo de esta manera la región puede romper el sendero de su crecimiento económico irregular y desilusionador.

El marco estratégico para cambiar las perspectivas de América Latina depende de dos aspectos centrales e interrelacionados: el nivel de inversión y la calidad de las políticas. Juntos, estos factores permitirán un aumento de la productividad total de los factores, esencial para que la región mantenga su importancia relativa. Para lograrlo, otros países de la región necesitarán unirse a Chile y al club de las economías convergentes.

En sentido amplio, la inversión en América Latina ha sido cercana al 20% del PIB, más o menos en línea con los niveles observados en las economías avanzadas y en el Medio Oriente, pero muy por debajo del nivel cercano al 35% observado en el Asia en desarrollo y los NIC (Gráfico 14). En principio, una combinación de políticas adecuadas y un nivel asociado de inversión cercana al 30% del PIB podrían ayudar a movilizar suficientes recursos y permitir un aumento en el ahorro que conlleve a un crecimiento sostenido. En la práctica, este nivel de inversión implica duplicar la inversión, neta de depreciación y obsolescencia. La magnitud de este esfuerzo es enorme y no podría lograrse sin un gran aumento de la capacidad del gobierno para aumentar su inversión, y sin el compromiso del sector privado con la economía nacional y regional.

Recuadro 4. Importancia de la clase media para impulsar el crecimiento económico

En algunos países de ingreso medio el mercado doméstico puede complementar los mercados de exportación a medida que la economía madura y el mercado doméstico crece. En la mayoría de los países el consumo doméstico típicamente comienza a crecer rápidamente cuando el ingreso per cápita alcanza los 6.000 dólares en términos de PPA. Esto no ocurrió en América Latina posiblemente debido a la desigual distribución del ingreso.

Por ejemplo, compare Brasil con Corea del Sur. El crecimiento de Brasil comenzó a reducirse después de 1980, cuando el ingreso per cápita había llegado a 7.600 dólares (PPA). En ese momento, su clase media definida como hogares con ingresos entre 10 dólares y 100 dólares per cápita por día, era sólo 29% de la población. Esto hacía virtualmente imposible que la clase media pudiera empujar mayores tasas de crecimiento. Por el contrario, el ingreso per cápita de Corea llegó a 7.700 dólares (PPA) en 1987. A esas alturas, el crecimiento de Corea del Sur distribuido más uniformemente, había producido una gran clase media que representaba 53% de la población. El país capitalizó la demanda de esta gran clase media para hacer crecer sus industrias de servicios y crear las bases de una economía del conocimiento. Hoy en día, 94% de la población coreana es de clase media.

Japón también se benefició de una gran clase media cuando pasó de ser un país de ingreso medio a un país rico. En 1965, el ingreso per cápita de Japón era de 8.200 dólares (PPA) y su clase media era 48% de la población. Japón pudo alcanzar una tasa de crecimiento per cápita de 4,8% por año por los próximos 20 años.

Cabe destacar que los bajos niveles de inversión de la actualidad pueden reflejar bajos retornos de monedas revaluadas o impuestos altos y distorsionados u otras barreras legislativas y administrativas. Si las monedas no parecen estar sobrevaluadas desde el punto de vista del equilibrio general de la balanza de pagos, el actual equilibrio puede reflejar ineficiencias existentes, lo que incluye una mala distribución del ingreso y exclusión. De hecho, las monedas podrían depreciarse si no se abordan los temas de la distribución actual por medio de impuestos altos a las exportaciones. Este tipo de medidas tienden a apreciar la moneda, lo que se ve agravado por políticas domésticas proteccionistas.

Dentro de un rango amplio de inversión, es obvio que las finanzas públicas tendrían que estar disponibles para poder movilizar recursos adicionales. Si bien las posiciones fiscales en América Latina se han fortalecido, y son menos dependientes de préstamos extranjeros y domésticos, los gastos de capital público no han tenido un comportamiento equivalente. Se ha dado una mayor prioridad a los gastos corrientes y a los programas sociales. Si bien el impacto de la redirección de los gastos ha sido positivo, una nueva estrategia de crecimiento deberá considerar un re-equilibrio de la mezcla de gastos corrientes/capital. Más aún, los recursos adicionales deberían ser dirigidos en gran parte al desarrollo de infraestructura, con apoyo del sector privado.

En el mismo contexto, será imperativo que América Latina promueva el ahorro como un componente esencial de una mayor inversión. Sin embargo, estudios realizados por el BID (Hausman, Talvi y Gavin) sugieren firmemente que el ahorro depende del crecimiento económico más que de lo contrario, al menos inicialmente. En esa medida, el bajo nivel de ahorro registrado en la región puede reflejar no tanto un impedimento al crecimiento sino una reacción a tasas de crecimientos bajas y volátiles, como lo documentan muchos años de crecimientos de 1% y 2% en América Latina. En este

sentido, se espera que los ahorros aumenten cuando mejoren las condiciones de crecimiento en el tiempo. Desde luego, será necesario abordar los impedimentos específicos al ahorro relacionados con la estabilidad del sistema financiero, así como un sistema impositivo y una estructura legal que crean incentivos a la fuga de capital, más allá de las inversiones corporativas observadas recientemente, al tiempo que realizar inversiones en sectores de bajo rendimiento pero que preservan el valor.

También es importante el vínculo entre inversión, productividad de factores y crecimiento. Las mejores perspectivas de crecimiento deben estar dirigidas por mayores PTF. A su vez, mejoras en la PTF se explican por el aumento en la existencia de capital, aumentos en el capital humano y el progreso tecnológico, todos ellos apoyados por un ambiente y políticas que promuevan una mayor inversión.

Se requiere aumentar la inversión, apoyada por las políticas apropiadas, en varias áreas prioritarias que se abordan más adelante.

3. Mayor competencia: apertura a economías vecinas, hacia Asia y la economía mundial

El tercer objetivo de la nueva estrategia para la región debería ser una mayor apertura hacia otros países de la región, vínculos más estrechos con el Asia de rápido crecimiento que emerge como el nuevo centro de gravedad de la economía mundial, y el desmantelamiento de las barreras que aún quedan al comercio y la inversión con la economía mundial en general.

Existen cuatro razones básicas para explicar por qué este tercer pilar de la nueva estrategia es un complemento crucial a los otros dos. En primer lugar, la gran mayoría de las economías latinoamericanas –con la excepción de Brasil y México– son muy pequeñas por separado para lograr economías de escala en la mayoría de las actividades que son esenciales para estrechar la

brecha tecnológica y de desarrollo con las mejores prácticas globales. Sólo al expandir el tamaño del mercado “local” – al incorporar otras economías latinoamericanas – los productores de la región podrían lograr las economías de escala necesarias y crear las “redes de producción” que han tenido un rol tan importante para extender los éxitos económicos primero de Corea y Japón y, más recientemente, de China a los países vecinos. En segundo lugar, se necesita una mayor apertura para aprovechar los positivos “efectos del vecindario”, destacados por la Comisión de Crecimiento por su importancia en el éxito sostenido de Asia del Este. En tercer lugar, América Latina debe reducir gradualmente su dependencia de las economías de bajo crecimiento de América del Norte y Europa, y desarrollar vínculos más estrechos con Asia, la región de más alto crecimiento en el mundo. Finalmente, el dismantelamiento de las barreras existentes para comerciar e invertir en los mercados mundiales en general será un vehículo poderoso para limitar el poder monopólico de las grandes compañías en la actualidad, para aumentar la competencia a todo nivel e impulsar la innovación.

Una mejor gobernabilidad: enfoque en los resultados y en la responsabilidad

Como es el caso en muchas economías en desarrollo, el talón de Aquiles de América Latina es la falta de gobernabilidad en todas sus facetas. Efectivamente, este importantísimo tema es el mayor obstáculo para que la región alcance y haga sostenible una sociedad más inclusiva con un mayor crecimiento económico en los próximos 30 años.

Una mirada más atenta a los temas clave que enfrenta la región revela que los problemas subyacentes en cada uno tienen su raíz en la mala gobernabilidad y que, sin mejoras fundamentales en este aspecto, no será posible abordarlo en forma efectiva.

La mayoría de los politólogos identifican la gobernabilidad con los gobiernos democráticos. Desde nuestro

punto de vista, si bien un sistema político democrático es altamente deseable y América Latina ha hecho grandes progresos en esa dirección, la gobernabilidad comprende muchos aspectos que van más allá del sistema político. Los distintos aspectos de la gobernabilidad están entrelazados entre sí como las piezas de un rompecabezas.

Además de los aspectos políticos de la gobernabilidad que discutiremos en otra sección, nuestra propia definición de gobernabilidad comprende todas las facetas de la gobernabilidad que afectan la administración económica: el papel y el foco de los gobiernos, la importancia atribuida al desarrollo económico y social por los más importantes líderes políticos y hacedores de política; la entrega de servicios públicos básicos universales y de calidad (ley y orden, imperio de la ley, servicios de educación y salud); y una concentración en los resultados y en el cumplimiento de las responsabilidades.

Específicamente, América Latina debe transformar las siguientes diez facetas de la gobernabilidad para dar un impulso inicial a las economías hacia el logro de un mayor crecimiento económico y hacia sociedades mucho más inclusivas:

- Convertir el desarrollo económico y social en el foco primario de los líderes políticos y los hacedores de política, no sólo en palabras sino también en la realidad.
- Revertir el deterioro de la gobernabilidad política y fortalecer las instituciones democráticas.
- Hacer que los gobiernos sean más inteligentes, más enfocados y que gocen de mayor credibilidad.
- En lo posible, descentralizar tanto la autoridad como la responsabilidad en la mayoría de los servicios públicos para entregarla a las organizaciones locales que estén lo más cercano posible a las personas.
- Modernizar las instituciones involucradas en la ad-

ministración económica y hacerlas más efectivas.

- Reformar el servicio civil para satisfacer las necesidades de las economías modernas y de las sociedades democráticas, hacia mayor apertura e inclusión.
- Mejorar la calidad, honestidad y receptividad de todos los servicios públicos, lo que incluye la policía, el poder judicial, la educación y los servicios de salud.
- Promover y fortalecer activamente los mercados competitivos, y prevenir la captura de los organismos estatales por las grandes empresas.
- Inculcar un código de auto-disciplina y comportamiento ético dentro de la comunidad empresarial.
- Implementar las políticas y prioridades acordadas, hacer seguimiento a los resultados y hacer cumplir las responsabilidades en todos los niveles de gobierno (nacional, estatal y municipal).

Algunos de estos aspectos de la gobernabilidad –fortalecimiento de las instituciones, descentralización, y mejora de los servicios públicos incluyendo el poder judicial y la policía– se abordarán más adelante.

Emprender la transformación requerida para la gobernabilidad, requerirá que los líderes de América Latina emulen las cuatro características que han diferenciado a Asia del Este de otras regiones en desarrollo:

- Un enfoque principal y nítido en los asuntos económicos, tanto de los líderes políticos como de los hacedores de políticas.
- Habilidad para implementar las decisiones de políticas.
- Insistencia en lograr resultados prácticos.
- Cumplimiento de las responsabilidades.

Magnitud del esfuerzo requerido

Después de importantes reformas en el área de comercio, control de la inflación, consolidación fiscal y admi-

nistración de las empresas del sector público, las reformas se estancaron. Los logros en la administración macroeconómica han sido impresionantes y fijaron la base para un futuro más sostenible y menos volátil. Pero las próximas reformas serán más duras. Las instituciones domésticas deben ser reconstruidas para sentar las bases legales y políticas que permitan un diseño de políticas sólidas. Este tipo de reformas genera beneficios sólo en el largo plazo, más allá del horizonte de los nombramientos políticos; sin ellas, las políticas para apoyar un crecimiento económico sostenido serán menos efectivas.

La región puede convertirse en una economía próspera y dinámica sólo si hay un esfuerzo de integración y prosperidad doméstica y regional; no obstante, en la actualidad se caracteriza por una fuerte división entre pobres y ricos, tanto dentro de las fronteras nacionales como a nivel regional. La integración regional será esencial aunque las economías continúen mirando hacia fuera, como es debido. Europa y Asia del Este muestran el gran potencial que resulta de una integración de los procesos productivos en el marco de un mercado amistoso con el usuario.

Bajo estas condiciones, la estrategia de la región para la convergencia requiere inversión, apoyada por políticas apropiadas en ciertas áreas prioritarias. Estas incluyen:

- Capital humano, mediante mejoras a la educación básica y secundaria, especialmente a su calidad y a la cantidad y naturaleza de la educación terciaria.
- Desarrollo e innovación tecnológica.
- Infraestructura, incluyendo energía, tanto rural como urbana, particularmente para promover la conectividad y la integración.

Adicionalmente, existen tres temas transversales que merecen atención:

- Medidas específicas dirigidas a promover la equidad y la inclusión.

- Cooperación y apertura regional hacia Asia y otras áreas dinámicas.
- Mejor gobernabilidad, instituciones e implementación.

Estos seis temas no constituyen una lista completa, pero desde nuestro punto de vista, son los temas críticos que requieren atención inmediata de parte de los líderes políticos y de los hacedores de políticas de la región. Lograr avances significativos en estas áreas es esencial para asegurar mejoras continuas, muy necesarias en la productividad total de los factores.

Dos áreas adicionales, que no se discuten en este informe, también necesitan ser abordadas:

- Medio ambiente, lo que incluye el desafío de la deforestación en el Amazonas y la generación de flujos de capital bajo el sistema global de fijación de límites e intercambio de derechos de emisión.
- Mejoramiento en la seguridad y calidad de vida, particularmente en los conglomerados urbanos.

En términos prácticos, esta formulación también requiere de cambios de mentalidad que pueden ser difíciles de lograr pero que son esenciales para un futuro próspero:

- Las políticas deben ser guiadas por el pragmatismo en vez de la ideología, y deben enfocarse en los resultados.
- Una perspectiva de largo plazo, con más énfasis en los resultados y la responsabilidad.

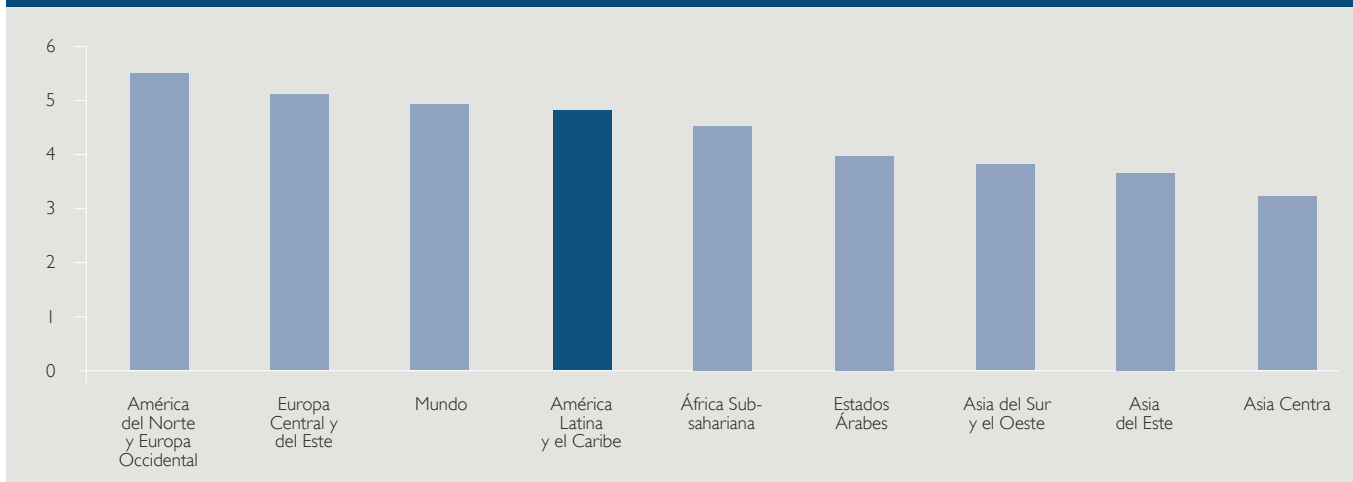
V. Elementos específicos de la estrategia de convergencia

Desarrollo del capital humano

1. Educación primaria y secundaria

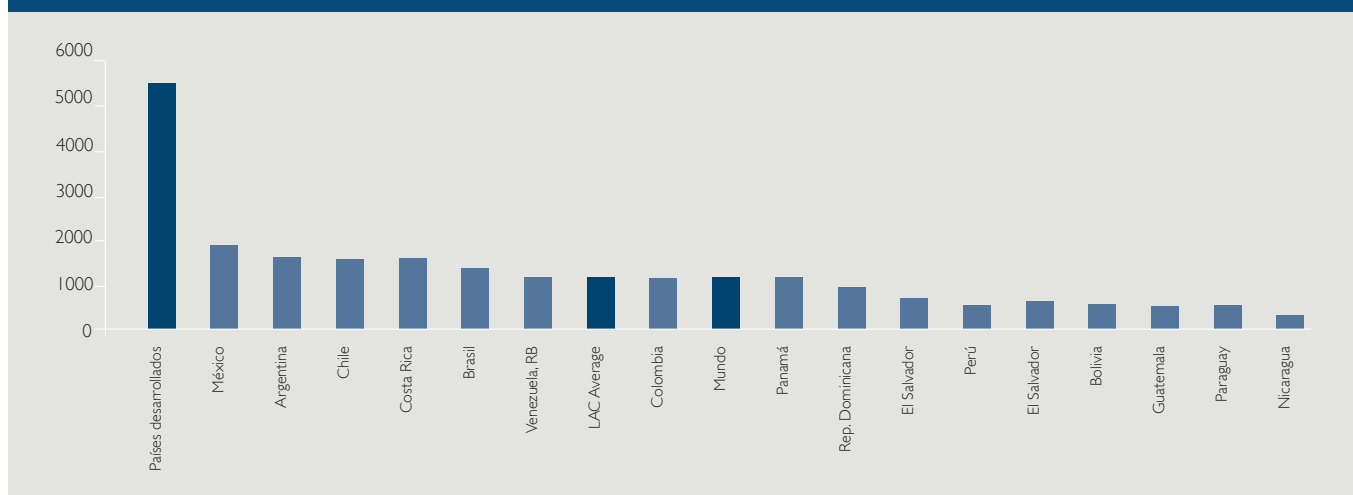
Una educación de calidad puede contribuir de manera importante al desarrollo de un país. Aumenta los ingresos y estimula el crecimiento económico. Es un instrumento poderoso para la superación de la pobreza y para mejorar la distribución del ingreso, y puede promover la gobernabilidad democrática al crear una ciudadanía informada capaz de tomar buenas decisiones. La región ha tenido un progreso real en la educación. En casi todos los países, los gobiernos han aumentado el gasto en educación –al construir escuelas, incorporar profesores, elevar los salarios, y matricular a más niños (Gráfico 25). Estos esfuerzos claramente han ampliado la cantidad de educación en términos del número de niños que asisten a la escuela, pero el gasto por alumno es bajo (Gráfico 26) y existe poca evidencia que haya mejorado la calidad de la educación –medida por los puntajes en las pruebas de rendimiento. Si la educación va a jugar un rol importante en la promoción del crecimiento, la equidad y la democracia en América Latina, los gobiernos necesitan ir más allá del énfasis histórico en la expansión de las matrículas hacia un énfasis en la expansión del aprendizaje.

Gráfico 25. Gasto público total en educación como % del PNB, 2007



Fuente: UNESCO (2010). Education for All Global Monitoring Report 2010. Tabla 11, p. 410

Gráfico 26. Gasto público por estudiante en educación primaria (USD según paridad de poder compra), 2007



Nota: Los datos para El Salvador y Bolivia son para 2006 y se encuentran expresados en USD constantes de 2005 siguiendo la paridad de poder de compra. Fuente: UNESCO (2010). Education for All Global Monitoring Report 2010. Tabla I 1. p. 406, para El Salvador and Bolivia; UNESCO (2009). Education for All Global Monitoring Report 2009. Tabla I 1. p. 366.

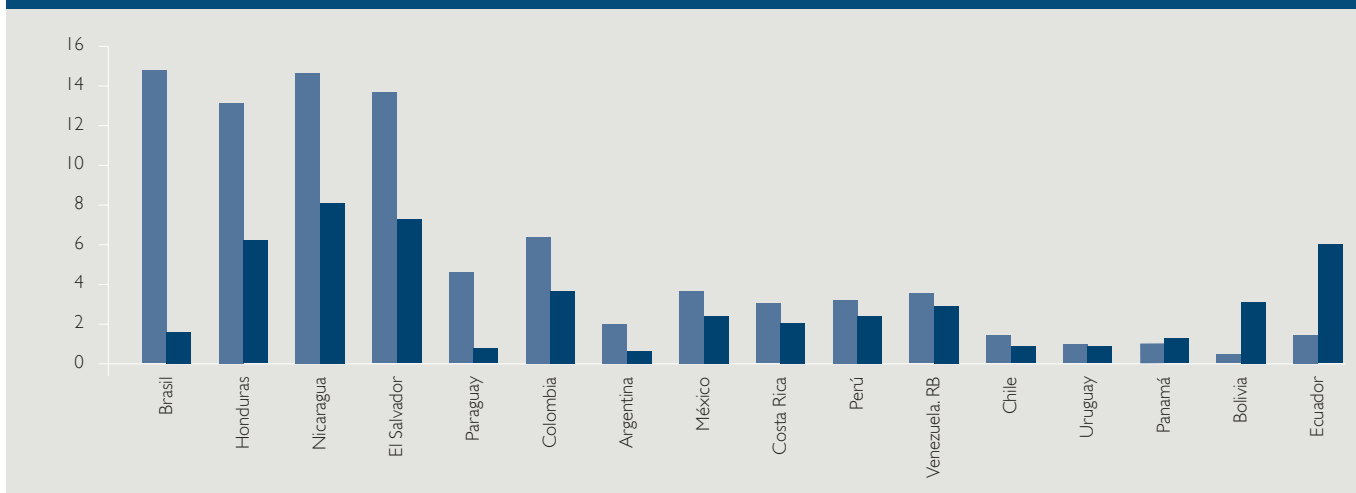
Las matrículas son mucho más altas que las del promedio mundial. Sin embargo, la cobertura de la educación está lejos de ser universal, con una cuarta parte de los niños en edad pre-escolar sin acceso a educación, sólo el 70% de los estudiantes de educación secundaria matriculados, y una tasa de deserción alta. Desafortunadamente, las escuelas de América Latina –desde pre-escolar hasta posgrado– proporcionan una educación de mala calidad que no satisface las necesidades de los países ni de los estudiantes. Los estudiantes pobres y pertenecientes a las minorías, principalmente aquellos matriculados en escuelas públicas de educación primaria y secundaria, son particularmente mal atendidos.

Todos los países latinoamericanos que participan en el Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) muestran un desempeño por debajo de lo predecible con respecto al gasto por estudiante en sus países. Una gran parte de los escasos recursos de la región se pierden debido a ineficiencias tales como altas tasas de repetición o mala calidad de la enseñanza, y pocos países están gastando lo que se ne-

cesita para proporcionar la atención adicional que requieren los niños pobres. Además, las amplias variaciones en el gasto entre países se traducen en diferencias en la calidad y equidad de la educación que reciben los niños (Gráfico 27). Incluso los estudiantes relativamente acomodados en América Latina no sobresalen según los estándares mundiales. En cinco de seis países –Chile es la excepción– el 20% de los estudiantes latinoamericanos más ricos no logró superar al 20% de los estudiantes europeos más pobres de la OCDE en los tres temas de la prueba, a saber; lectura, matemáticas y ciencia.

Existe un amplio acuerdo en que la educación es una de las herramientas más poderosas para reducir la desigualdad. Sin embargo, a pesar del aumento significativo del gasto público en educación se ha avanzado poco en la reducción de la desigualdad, y los sistemas educacionales de la región hacen poco por reducir las desigualdades. Los niños pobres en América Latina tienden a comenzar su educación más tarde, repiten más cursos, abandonan los estudios más temprano, obtienen menores puntajes en las pruebas de rendimiento que sus

Gráfico 27. Diferencia entre la asistencia de estudiantes de 7 a 12 años del grupo 20% más rico y del grupo 20% más pobre, 1990-2006



Nota: Los países están ordenados en función a cuánto han reducido la brecha entre la asistencia de ricos y pobres, de aquellos con mayores reducciones a la izquierda a aquellos con menores reducciones (o aumentos) a la derecha.

Fuente: CEPAL (2007). Panorama Social. Tabla 29, p. 401-402. Datos para Nicaragua 1993 y 2001, Paraguay 1994 y 2005, Perú 1997 y 2003.

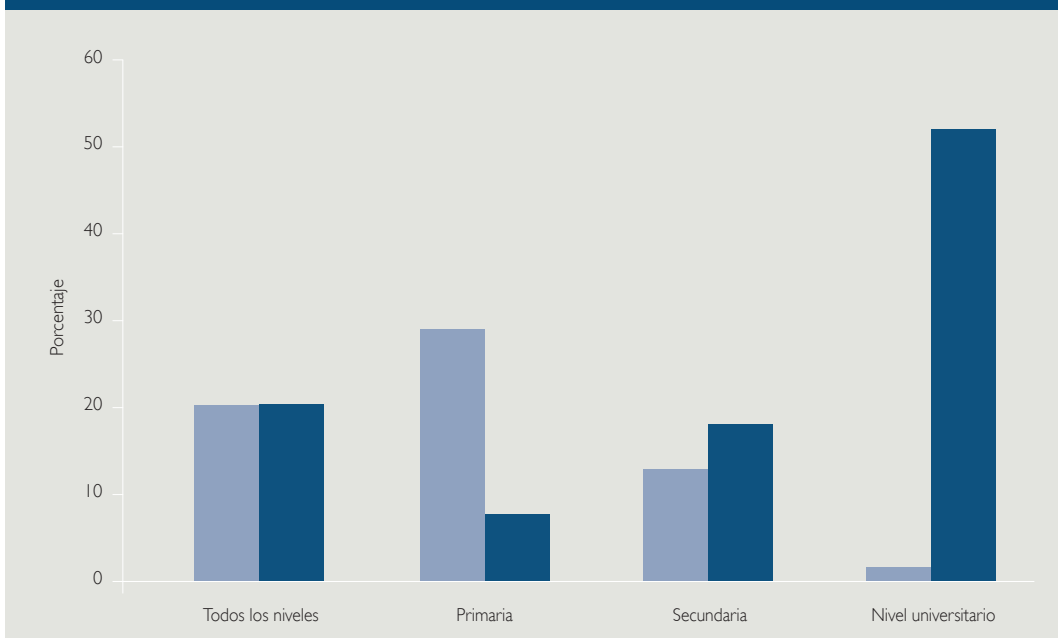
■ 1990
■ 2006

pares más acomodados –sin importar su género, raza, grupo étnico o área de residencia. A menudo, las diferencias son mayores entre los grupos raciales y étnicos desfavorecidos. Hay más probabilidades de que los niños indígenas no se matriculen en las escuelas, y que se gradúen después que sus pares. Estas brechas aumentan a nivel de la educación secundaria. Las disparidades son similares entre los niños de ascendencia africana y sus contrapartes de ascendencia blanca.

El gasto público en educación primaria y secundaria está, en gran parte, a favor de los pobres o al menos es neu-

tral, ya que la mayoría de las familias de clase media y alta envían a sus hijos a escuelas primarias y secundarias privadas, aunque los gobiernos tienden a gastar en exceso en el nivel terciario para proporcionar educación gratis para todos a ese nivel. El gasto público por estudiante de educación terciaria en América Latina a menudo es cinco o más veces mayor al gasto por estudiante primario, comparado con relaciones de aproximadamente 1:1 en países como España o Canadá. Debido a que la mayoría de los estudiantes de familias pobres nunca llega al nivel terciario, el resultado es una masiva subvención a la clase media y alta (Gráfico 28).

Gráfico 28. Porcentaje del gasto público en educación dirigido al grupo 20% más rico y al grupo 20% más pobre en América Latina, 2006



■ 20% más pobre
■ 20% más rico

Sin embargo, América Latina ha hecho un trabajo relativamente bueno al cerrar la brecha de género en la educación. Las niñas se matriculan y completan sus estudios tanto como los niños, y en algunos países incluso más. Los promedios de los puntajes en los países que participan en exámenes internacionales muestran que las niñas obtienen mejores puntajes en lectura, y los niños obtienen mejores puntajes en matemáticas y sólo algunas veces en ciencia. La gran excepción son las niñas indígenas que siguen estando en desventaja en virtualmente todos los países.

Los obstáculos más importantes para mejorar los sistemas educacionales de la región son técnicos y políticos, y las reformas estratégicas necesitan abordar los dos aspectos para ser efectivas.

En el lado técnico, la mayoría de los ministerios de educación son débiles —incluso incompetentes— y por lo tanto tienen poca capacidad para administrar un sistema educacional grande y diverso. La enseñanza no atrae a los mejores ni más brillantes postulantes —en parte porque la capacitación es inadecuada, los estándares y el prestigio son bajos, los incentivos no premian el mérito y la administración es deficiente.

En el lado político, los líderes gubernamentales son reacios a enojarse a los poderosos grupos de interés que se benefician del *status quo* —tales como los sindicatos de profesores o estudiantes universitarios— capaces de movilizar protestas o cerrar escuelas. Los clientes de las escuelas públicas —principalmente familias pobres— casi no tienen poder en el sistema escolar. Tienen poca información sobre cómo le va a las escuelas, pocos mecanismos para influir en la política o práctica educacional, y carecen de tradición de activismo ciudadano. Aquellos padres con poder real para influir en las escuelas, principalmente de clase media y alta, envían a sus hijos a escuelas privadas. En consecuencia, no presionan a los gobiernos ni a los sindicatos de profesores para lograr mejoras. El resultado es un sistema que sirve

a los intereses del profesorado relativamente bien al proporcionar una gran seguridad laboral sin importar el desempeño, pero que olvida los intereses de los padres y los estudiantes. Por el contrario, proporcionan una educación de tercera clase en escuelas públicas con bajo financiamiento y mal administradas.

Para corregir este desequilibrio político, los gobiernos necesitan fortalecer sus posiciones, al menos frente a algunos de los grupos de interés que han capturado el sistema de educación pública. Es importante diseñar una estrategia cuidadosamente concebida que promueva cambios que consideren la economía política de enfrentar los intereses —por ejemplo, de los sindicatos de profesores y estudiantes universitarios— que parecen estar trabando las reformas. Por un lado, necesitan reducir el exorbitante poder que ejercen los grupos de interés, en particular los sindicatos de profesores. Hacerlo será políticamente difícil. Por otro lado, necesitan desarrollar una demanda más fuerte y efectiva por educación de calidad —de parte de padres y empleadores— que proporcione apoyo político a los esfuerzos de reforma.

Los gobiernos deberían hacer que el aprendizaje fuera el objetivo central de sus sistemas educacionales, y enfatizar políticas que lo promuevan, particularmente entre los pobres y otros grupos en desventaja. Para ello deberían considerar las siguientes políticas:

- i. Proporcionar a todos los niños una educación preescolar de calidad e invertir en educación básica de alta calidad, para asegurar que los pobres, pueblos indígenas y afro-descendientes sean atendidos apropiadamente.
- ii. Establecer estándares internacionales de aprendizaje en lectura, matemáticas y ciencia para todos los niveles. Los estándares deben ser claros, medibles y altos. La capacitación de los profesores, los textos y las evaluaciones de los estudiantes deben estar ligados a esos estándares.
- iii. Desarrollar sistemas de evaluación sólidos y transparentes que evalúen regularmente el aprendizaje

- de los niños en lectura, matemáticas y ciencia. Los resultados deben utilizarse para informar a los profesores, padres, políticos y líderes de opinión y para mejorar las escuelas.
- iv. Reclutar a los mejores graduados universitarios para la enseñanza fijando estándares altos, al hacer más selectivo el proceso de ingreso y capacitar intensivamente en las salas de clases.
 - v. Reestructurar la administración de los profesores mediante el fortalecimiento del poder de contratar y despedir, vincular el pago al desempeño, evaluar la efectividad y proporcionar apoyo en las salas de clases. Trabajar intensamente con los profesores para asegurar que se conviertan en instructores efectivos, otorgar permanencia sólo a los mejores y retirar a aquellos con mal desempeño de las salas de clases.
 - vi. Convertir la competencia en el idioma inglés en un objetivo fundamental del sistema educacional. Los gobiernos deben hacer un esfuerzo para proporcionar a los pobres habilidades básicas de inglés oral y escrito desde la enseñanza primaria.

2. Educación terciaria

Si bien los temas educacionales son de gran importancia a nivel de escuelas primarias y secundarias, la educación terciaria también muestra señales de tensión. América Latina tiene niveles altos de participación en la educación terciaria, y los niveles de matriculación han mejorado mucho en los últimos diez años, pero todavía representan la mitad del promedio de los países de altos ingresos y están muy por debajo de las tasas de países con economías exitosas, como Estados Unidos y Corea. Más aún, la mayoría de los estudiantes universitarios en América Latina no concluye sus estudios. El 40% de los estudiantes universitarios en Argentina se retira en el primer año, y sólo una cuarta parte de los admitidos se gradúa; en Chile se gradúa una tercera parte de los estudiantes admitidos, en Colombia la mitad, y la situación es similar en México, donde sólo el 30% de los admitidos se gradúa. Esto tiene serias consecuencias para las

finanzas de la educación. Los que pagan impuestos están apoyando a un pequeño cuadro de estudiantes universitarios, principalmente de clase media, que rara vez completan sus estudios, con fondos que podrían ayudar a grandes cantidades de estudiantes pobres que no logran completar la escuela secundaria.

Los temas de calidad y campos de estudio a nivel terciario también necesitan atención. En este nivel, los datos duros sobre calidad son escasos. Las dos universidades públicas más grandes de la región, la Universidad de Buenos Aires en Argentina y la Universidad Autónoma de México (UNAM), tradicionalmente se han negado a buscar la acreditación nacional o someterse a evaluación externa. Brasil es una excepción interesante, que ha evaluado a los graduados universitarios a través de varios sistemas desde 1995.

La poca evidencia disponible sugiere que las universidades de la región no son globalmente competitivas. En una clasificación en 2008, de las 200 universidades mejor calificadas del mundo, no había ninguna universidad latinoamericana entre las primeras 100, y sólo tres (posiblemente la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad de Sao Paulo y la Universidad de Buenos Aires) fueron incluidas en los puestos 150, 196 y 197, respectivamente. En una clasificación similar realizada en 2008, efectuada por la Universidad de Shangai Jiao Tong, de las 500 universidades mejor clasificadas, no se incluyó a ninguna universidad latinoamericana entre las primeras 100, y sólo tres (Universidad de Buenos Aires, Universidad de Sao Paulo en Brasil, y Universidad Autónoma de México) se clasificaron entre las mejores 200. En total, sólo 10 universidades latinoamericanas lograron clasificarse entre las mejores 500 (seis de ellas de Brasil). En comparación, Corea del Sur clasificó a ocho universidades entre las mejores 500, China (excluyendo a Hong Kong y Taiwán) clasificó a 18; Taiwán, siete; Hong Kong, cinco; Sudáfrica, tres; e India, dos.

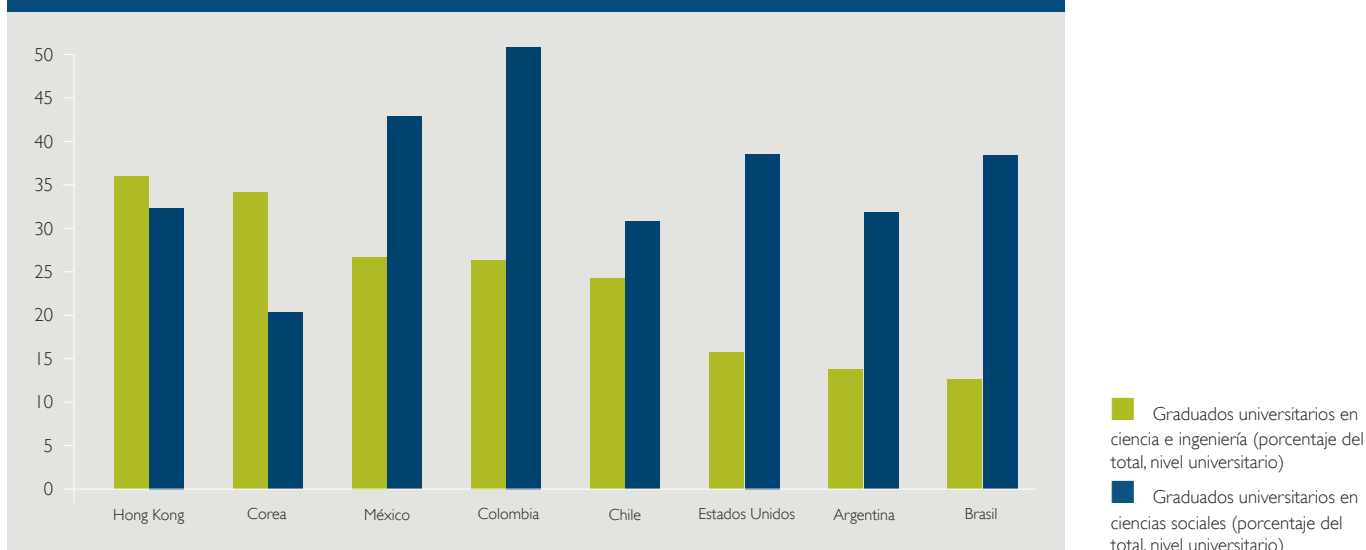
En lo relativo a los campos de estudio, las universidades

52

de la región producen muy pocos graduados en ciencia o ingeniería. La mayoría de los estudiantes graduados lo hacen en las áreas de ciencias sociales, leyes o administración. En la mayoría de los países, menos de una cuarta parte recibe títulos en ciencia o ingeniería. En comparación, casi 40% de los graduados universitarios en Corea, y casi 30% de los graduados en Irlanda y Finlandia tienen títulos en ciencia o ingeniería. En América

Latina, sólo México tiene tasas similares (Gráfico 29). No es sorprendente que cuando se pidió a ejecutivos empresariales de 117 países que clasificaran la disponibilidad de científicos e ingenieros en sus países, ningún país latinoamericano estuvo dentro de los primeros 50, y sólo cuatro clasificaron por sobre la media (Argentina, Costa Rica, Chile y Venezuela).

Gráfico 29. Graduados universitarios en Ciencia e Ingeniería vs. Ciencias Sociales y Derecho, 2004



Fuente: Banco Mundial, base de datos en línea Edstats, enero de 2010.

Aunque pocos estudios siguen el número de personas que hablan inglés en un país o su nivel de competencia, la evidencia disponible sugiere que los gobiernos latinoamericanos asignan una prioridad relativamente baja al conocimiento de este idioma y menor prioridad que sus competidores de Asia del Este.

Modificar estos desilusionadores patrones requerirá un considerable esfuerzo con grandes cambios en los roles de gobierno y el sector privado, lo que incluye la inversión extranjera directa (IED). El gobierno debería ser un facilitador y equilibrar el conocimiento internacional con los recursos financieros, para encargarse de los retornos sociales que son los más altos. Si bien los esfuerzos de

reforma deberán ser impulsados vigorosamente en el área de educación, América Latina se encuentra en una posición privilegiada en términos de recursos. Con un gasto en educación que es relativamente alto como proporción del PIB, y un crecimiento de la población que disminuye, el sector público podrá reorientar sus gastos para mejorar la educación, por lo menos en los niveles básico y secundario. La educación terciaria y la investigación pueden requerir recursos adicionales. Recomendamos que los gobiernos:

- i. Condicionen el financiamiento a las universidades al cumplimiento de objetivos específicos de desempeño. Se debe hacer énfasis en mejorar la calidad, fortalecer la ciencia y la tecnología y promover la

igualdad. En lugar de canalizar los recursos públicos directamente a las universidades, deberán experimentar al otorgar parte del financiamiento directamente a los estudiantes, principalmente a los de familias pobres.

- ii. Requieran que las universidades públicas cobren matrícula a los que puedan pagarla. Los cobros se deberán efectuar con una tasa móvil, principalmente de acuerdo a los antecedentes socio-económicos.

Sin embargo, América Latina tendrá que enfrentar la realidad que para que la región se convierta en una fuente de excelencia tecnológica, se requerirán acciones que combinen los esfuerzos de la educación pública y privada, así como también apoyo y participación directa de las empresas.

Promoción del desarrollo tecnológico y la innovación

En la actualidad, la innovación es reconocida ampliamente como una fuente importante de competitividad y crecimiento económico para todos los países, tanto para las economías avanzadas como las emergentes. La innovación juega un rol crítico en la creación de empleos, en la generación de ingresos y en el mejoramiento de los estándares de vida de una sociedad. La innovación también puede ser un instrumento poderoso para ampliar el desarrollo social, lo que incluye superar la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. La "innovación inclusiva" dirigida a la población en la base de la pirámide de ingreso está adquiriendo importancia como medio para lograr que los beneficios de la innovación estén disponibles para todos los ciudadanos. En el largo plazo, los impulsores más importantes del crecimiento económico global incluyen los avances tec-

nológicos en los países ricos y la adopción de tecnología por parte de un grupo de economías convergentes de rápido crecimiento –tales como Chile, República de Corea, China e India– que están reasignando recursos desde actividades de baja productividad hacia actividades de alta productividad. Casi la mitad de las diferencias en el desempeño del crecimiento entre México y Corea en 40 años son atribuibles a mejoras relacionadas con la tecnología (PTF). La eliminación de disparidades en el crecimiento de la PTF puede dar lugar a una fuente importante de crecimiento económico.

La PTF y el crecimiento de la PTF en América Latina son bajos comparados con los de muchas partes del mundo, particularmente Estados Unidos y Europa. De acuerdo al Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (2008-2009), Chile es el único país de la región que está entre las economías más competitivas del mundo (clasificado en el lugar 28 en el Índice de Competitividad Global o ICG). En el subíndice de factores de innovación del ICG, el país líder de la región es Brasil (puesto 42) seguido por Chile (44) y Panamá (58). India y China clasifican significativamente más arriba, en los puestos 27 y 32, respectivamente.

Como lo muestra el Cuadro 4, en el Índice de Economía del Conocimiento, América Latina se ha quedado rezagada con respecto a otras regiones del mundo, tales como Asia del Este y del Pacífico, Europa y Asia Central. Adicionalmente, su *ranking* en todas las categorías está por debajo del promedio de todos los países del mundo. Entre los países de América Latina, Argentina obtuvo el primer lugar en el pilar de innovación en 2008, seguido por Chile, Brasil, Trinidad y Tobago y México.

Cuadro 4. Índice de la Economía del Conocimiento en regiones del mundo, 2008

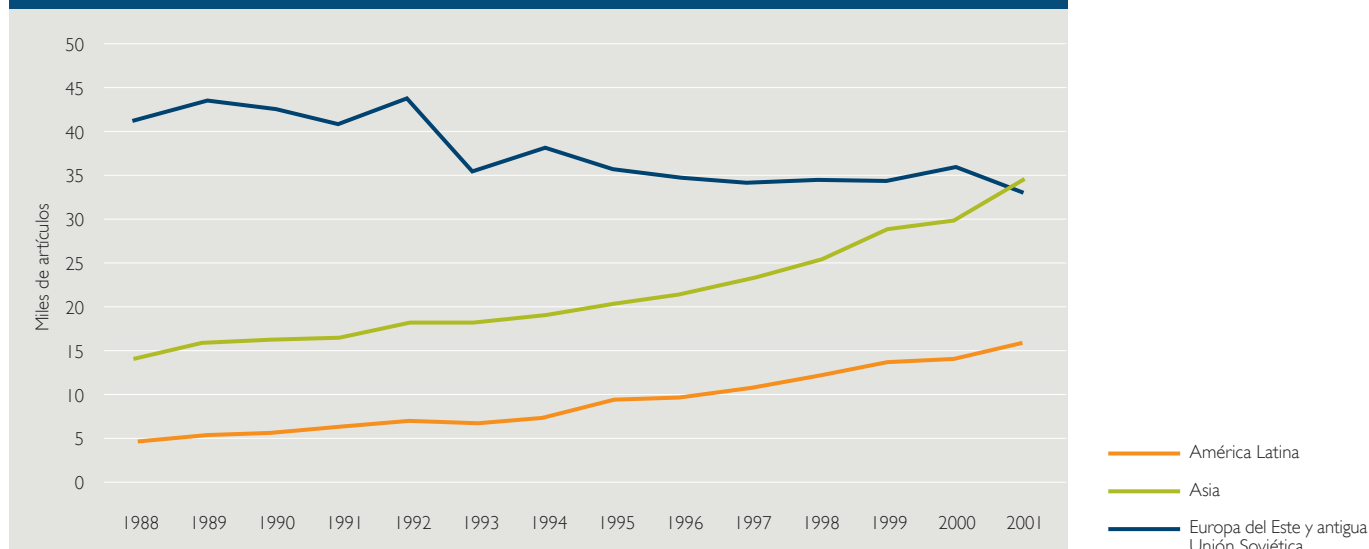
País	Índice de Economía del Conocimiento		Innovación		Educación		Tecnología de la Información y Comunicación	
	Dato más reciente	1995	Dato más reciente	1995	Dato más reciente	1995	Dato más reciente	1995
América Latina	5,21	5,51	5,80	6,12	5,05	4,68	5,27	6,32
G7	8,72	9,12	9,19	9,30	8,75	9,13	8,80	9,22
Países de alto nivel de ingreso	8,23	8,35	9,02	9,14	7,47	7,68	8,42	8,62
Europa y Asia Central	6,45	6,25	6,99	6,90	6,62	6,73	6,46	7,02
Asia del Este y Pacífico	6,41	6,96	8,49	8,90	5,00	5,50	6,64	7,76
Todos los países	5,95	6,35	8,11	8,20	4,24	4,85	6,22	7,52
Medio Oriente y Norte de África	5,47	5,84	7,57	7,49	3,75	4,13	5,71	7,00
África	2,71	3,37	4,31	4,57	1,38	1,66	2,45	4,89
Asia del Sur	2,58	3,06	3,29	3,04	1,92	2,15	2,45	4,28

54

Consistente con estos indicadores, y como vimos con anterioridad, la región produce un número limitado de científicos y graduados con grados avanzados, lo que limita su desarrollo tecnológico. Mientras los países de la OCDE producen un doctorado cada 5.000 personas, en Brasil la proporción es de 1 a 70.000; en Chile, 1 a 140.000; y en Colombia 1 a 700.000. Brasil produce cerca de 7.000 doctorados al año y está clasificado como el más alto formador de doctorados en la región.

De acuerdo a las estimaciones de la RICYT este último país representa más del 70% del total de doctorados latinoamericanos. Sin más graduados de alta calificación, la habilidad de los países para utilizar y generar conocimientos, adaptar y usar tecnología, es limitada. La producción científica de América Latina también es baja comparada con otras regiones, tanto en términos de artículos científicos y de ingeniería como de patentes otorgadas (Gráfico 30).

Gráfico 30. Publicación de artículos de ciencia e ingeniería en países emergentes y en desarrollo, según región, 1988-2001



Fuente: BID (2006). Gráfico B.3.2.b

América Latina ha tenido un desempeño pobre en términos de su Sistema Nacional de Innovación (SNI) que consiste de instituciones, leyes, reglas y procedimientos que afectan cómo se adquiere, crea, disemina y aplica el conocimiento en la economía. De vez en cuando, los gobiernos han dado pasos para promover la ciencia, tecnología y la innovación (CTI). Sin embargo, la mayoría de los países no tiene una política coherente ni las herramientas necesarias para implementar este tipo de política, lo que hace que los resultados obtenidos se ubiquen muy por debajo de los niveles deseados. A pesar de las excepciones, en general, el sector público domina la mayoría de los aspectos de las actividades de

CTI, las instituciones de investigación y desarrollo (ID) no están actualizadas, las instituciones de apoyo a la innovación son inefectivas en general, el uso de tecnología e innovación en la industria es bajo, y la fuerza laboral no cuenta con las habilidades necesarias para generar y usar tecnología. Además, las políticas de CTI en la región no le han dado suficiente atención a la transformación estructural de los institutos públicos de ID. La colaboración entre los actores de la innovación es inexistente o muy débil.

En el contexto global, América Latina todavía es un jugador marginal en ID y representa menos del 2% del

gasto mundial en ID, muy por debajo de su participación económica en el PIB mundial, equivalente a 7%. Existe una brecha persistente en el gasto en ID como porcentaje del PIB entre América Latina y el resto del mundo. La intensidad promedio de ID en la región era 0,6% del PIB en 2006 en comparación con el 2,7% en Estados Unidos, 3% en Japón, y 2,3% en la OCDE. Brasil, México, Chile y Argentina representan cerca del 90% del total del gasto en ID en la región. Adicionalmente, no existe una tendencia clara con respecto a la distribución del gasto entre el sector público y el privado, aunque el sector privado tiene una participación muy por debajo de la de las economías avanzadas. Hoy en día, en la mayoría de las naciones de la región, el conocimiento creado en los laboratorios de ID tiende a quedarse en el laboratorio en lugar de convertirse en licencias, patentes, productos, procesos y servicios. Existen problemas tanto del lado de la oferta como de la demanda. En el lado de la oferta, las universidades y los institutos públicos de ID, que representan cerca del 70% de la ID, no han creado mecanismos para identificar las necesidades del mercado y los usuarios; por el contrario, se enfocan particularmente en el lado publicable de la ciencia prevalente. No ha existido mucha demanda por ID local de parte de la industria. Tampoco han sido exitosas las iniciativas gubernamentales para abordar este desequilibrio.

La región necesita desarrollar un sistema integrado de CTI de excelencia para mejorar su lugar en la escala tecnológica global, como lo hicieron varios países de Asia del Este como Japón y Corea del Sur durante la última mitad del siglo XX; como lo hacen Chile, Brasil y México, dentro de la región; y como lo hacen China e India en la actualidad. La región necesita un sistema de tecnología e innovación impulsado por el sector privado, que sea altamente productivo, globalmente competitivo y capaz de satisfacer las necesidades de sus economías globalizadas. Esto requerirá aumentos en las inversiones en ID desde 0,6% a cerca de 2% del PIB en el largo plazo –invertidos tanto por el sector público como el privado– en busca de una innovación de última generación, es-

tratégica e inclusiva, para aumentar la ID comercializable y crear las bases para difundir y fomentar la absorción de la tecnología existente y recientemente creada. Los países de la región necesitan ser pragmáticos al diseñar las políticas y programas de CTI; deben asignar una alta prioridad a la cooperación y a la colaboración con sus vecinos regionales.

Para traducir una agenda de tecnología e innovación en acciones concretas, América Latina requiere un gran cambio en los roles del gobierno y del sector privado. Los gobiernos normalmente deberían ser facilitadores con regulaciones inteligentes, supervisión apropiada, financiamiento, y promoción de la participación del sector privado con políticas e impuestos apropiados y otros incentivos. Deben enfocarse en bienes públicos donde los retornos sociales sean los más altos. Una gran presencia del sector privado y de IED asegurarán la expansión, producción de mejor calidad y relevancia donde las iniciativas del sector público han sido ineficientes, insuficientes y poco confiables. La región tiene mucho que aprender de las “islas de excelencia” innovadoras (por ejemplo, Chile, Brasil y México en la región, y China, India y Corea del Sur) y de Estados Unidos con un sistema de CTI que destaca a nivel global.

Las estrategias de CTI específicas cada país deberán estar basadas en el nivel científico y tecnológico del país y las necesidades tecnológicas de sus economías y ambientes de negocios. Como se discute en el capítulo 7, los países de la región se pueden clasificar en distintas categorías, con Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México como los líderes en este campo.

Las recomendaciones clave, comunes para la región en el área de tecnología e innovación son:

- i. Redirigir el rol del sector público a la producción de bienes públicos y facilitar la innovación por parte del sector privado, por medio de legislación, financiamiento y otros incentivos.
- ii. Cooperación regional. Aumentar la cooperación y

colaboración dentro y fuera de la región para beneficiarse de las facilidades de CTI en los países con mejores sistemas. Esto ayudará a lograr resultados y beneficios más rápida y fácilmente y a menor costo.

- iii. Innovación inclusiva. Buscar una innovación “inclusiva” y de última generación con el doble propósito de mejorar la competitividad global y el crecimiento inclusivo para beneficiar a todas las personas. Alentar a las instituciones de ID y a las universidades a enfocarse en las necesidades de los pobres y a mejorar la habilidad de las empresas informales de absorber conocimientos, puede reducir los costos y crear oportunidades para que los pobres generen ingresos.
- iv. Estructura de innovación. Actualizar la infraestructura básica de innovación tal como los sistemas de estándares de metrología, pruebas y calidad (MSTQ, por sus siglas en inglés), propiedad intelectual, capacitación y actualización de habilidades para facilitar la comercialización y difusión de la innovación y de la tecnología, y contribuir a la competitividad, innovación y comercio en las empresas.
- v. Apoyo público a la ID y a la absorción de tecnología. Proporcionar financiamiento público para la investigación básica, investigación aplicada, difusión de la tecnología, y actualización de habilidades. Esto aumentará la productividad al difundir el conocimiento producido en las instituciones académicas y de ID locales y regionales, y del conocimiento disponible globalmente.
- vi. Centros de Excelencia. Crear “centros de excelencia” en algunos países, en lo posible con mandatos regionales. Esto podría incluir mayores esfuerzos por producir bienes públicos más relevantes económicamente, como la investigación pre-competitiva e innovaciones socialmente relevantes como acceso a agua limpia, congestión urbana, transporte urbano,

tecnologías de energía limpia, energía renovable, salud pública y tecnologías para vivir sosteniblemente.

Actualizar e integrar la infraestructura¹⁵

La evidencia empírica ha mostrado que el nivel de infraestructura es un determinante clave para el crecimiento económico de largo plazo en América Latina, y que un aumento de la infraestructura tendrá efectos significativos en la tasa de crecimiento de la región. Mejorar la infraestructura tanto en términos de cantidad como de calidad, es una prioridad para los países en América Latina. Los cuellos de botella en la infraestructura son cada vez más aparentes, lo que crea obstáculos al comercio y al crecimiento económico. Los problemas asociados a la congestión y al mal mantenimiento de la infraestructura amenazan la competitividad de la región y han contribuido a la disminución de la participación de América Latina en el comercio mundial y a limitar la IED. La calidad de vida también se ve afectada directamente por mejoras en la provisión de servicios básicos e infraestructura.

América Latina ha logrado avances importantes para ofrecer acceso universal a servicios de infraestructura básica, pero estos avances han sido lentos y desiguales entre las regiones y los grupos de ingreso. Los promedios regionales esconden importantes variaciones entre los países. Por ejemplo, en el caso de los servicios sanitarios, Bolivia está muy por debajo del promedio regional, con sólo 46% de su población con acceso a servicios de sanidad mejorados (Cuadro 5).

15. *Infrastructure in Latin America: achieving high impact management* (Infraestructura en América Latina: logrando una gestión de alto impacto); Stefania Scandizzo y Pablo Sanguinetti. Basado en los hallazgos del Reporte de Economía y Desarrollo 2009 de CAF.

Cuadro 5. Acceso a servicios de infraestructura según región

Región	Instalaciones sanitarias mejoradas (% de población con acceso)		Fuentes de agua mejoradas (% de población con acceso)		Líneas telefónicas principales (por cada 100 personas)		Tasa de cobertura del servicio eléctrico (% de hogares con acceso a electricidad)	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
Europa y Asia Central	83,6	85,0	91,7	91,7	12,4	24,8		100,0
América Latina y el Caribe	67,3	77,0	82,8	90,9	6,0	17,2	70,0	90,0
Medio Oriente y Norte América	69,9	76,2	87,5	89,5	3,4	12,6	61,0	78,0
Asia del Este y Pacífico	29,7	50,6	71,8	78,5	0,8	18,8	56,0	88,5

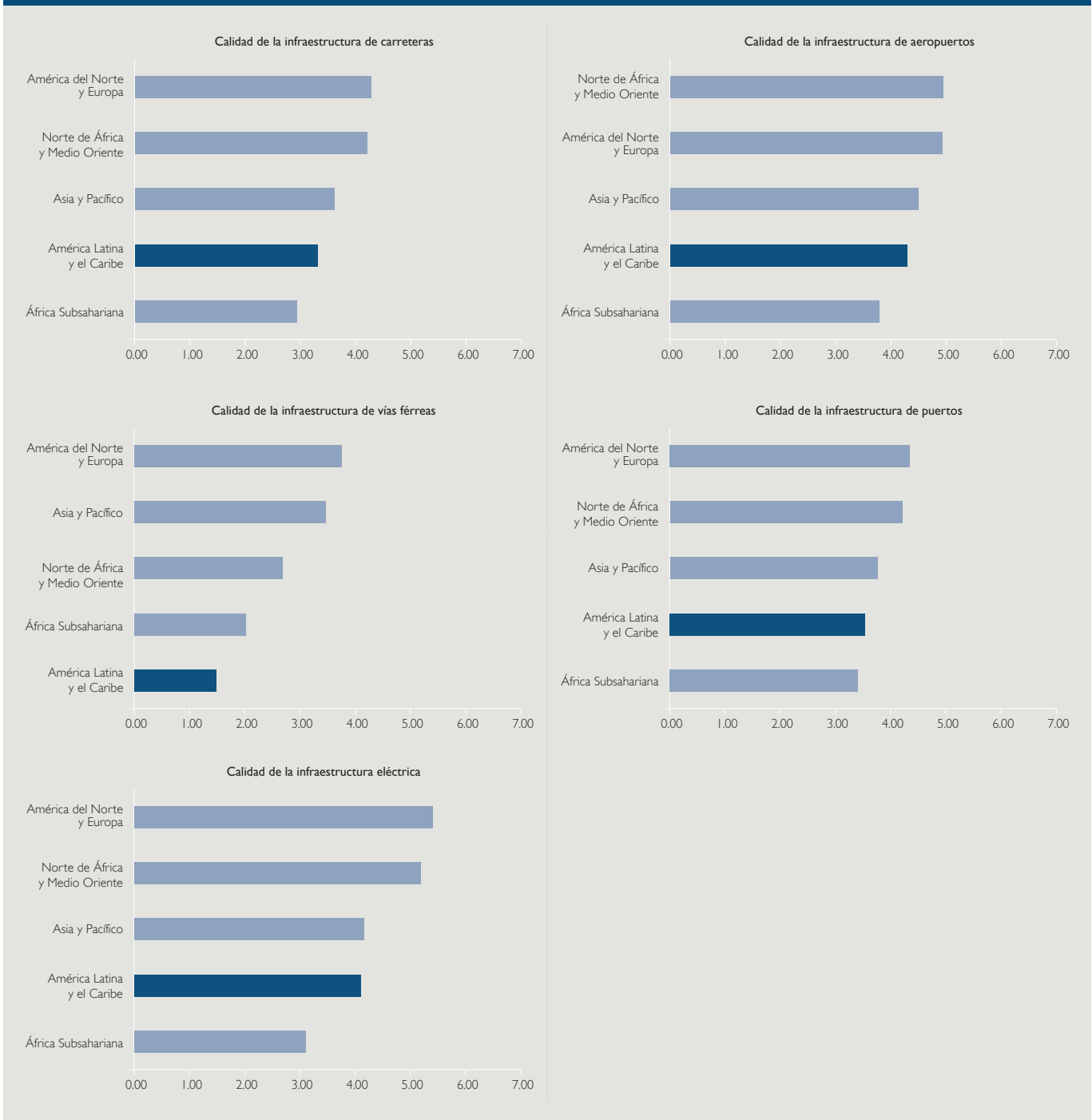
Fuente: Agencia Internacional de Energía 2007.

La mayoría de los países de la región se ubica consistentemente en la mitad inferior de la clasificación sobre calidad general de la infraestructura. Asimismo, el promedio de América Latina está muy por debajo del de Asia del este, el norte de África y el Medio Oriente, como lo muestra el Gráfico 19.

rica Latina se ubica consistentemente por debajo de todas las regiones a excepción de África Sub-Sahariana, pero en el caso de los ferrocarriles, América Latina obtiene un puntaje aún peor: Sólo en el caso de la electricidad, América Latina obtiene puntajes comparables a los de Asia (Gráfico 31).

El pobre desempeño de América Latina en infraestructura es aún más evidente si se evalúa por sectores. Amé-

Gráfico 31. Calidad de la infraestructura por sector y según región (escala de 1 a 7, con 1=muy poco desarrollada y 7=la más desarrollada)



Nota: La calificación para las regiones fue calculada promediando las calificaciones de países pertenecientes a la región.
Fuente: Cálculos propios basados en FEM 2008.

Un examen del estado de la infraestructura en América Latina subraya no sólo la necesidad de inversión, sino también la importancia de mejorar su administración. Las necesidades de inversión en infraestructura pueden llegar al 5%-6% del PIB de la región, cerca del doble de los niveles actuales, lo que sugiere que es necesario desarrollar una colaboración público-privado fuerte, tanto por razones financieras como de eficiencia. Más aún, estos esfuerzos necesitan contar con una sólida perspectiva regional, con la ayuda de instituciones internacionales y regionales.

Así, es esencial contar con un marco institucional basado en una combinación de incentivos apropiados para la participación privada, reguladores independientes y efectivos, y planificación y coordinación apropiada. Los gobiernos de la región enfrentan el desafío de aumentar el financiamiento de la infraestructura y crear las condiciones necesarias para promover y retener inversiones de calidad en el sector. En particular, los gobiernos juegan un rol fundamental en proveer buenas instituciones, y deben dedicarse a establecer los marcos jurídicos y regulatorios necesarios para promover la credibilidad y seguridad en el sector.

En el corto plazo, el foco principal de la política debería centrarse en:

- Aumentar los niveles de inversión para superar los actuales cuellos de botella. La región necesita invertir un promedio de 5%-6% del PIB (incluyendo mantenimiento y rehabilitación) para apoyar un crecimiento de 6%-7% al año.
- Adoptar programas para eliminar la escasez de electricidad y otros servicios y acelerar la finalización de los programas de electrificación rural y de carreteras nacionales.
- Fortalecer la capacidad institucional, incluyendo para la implementación de las políticas vigentes.
- Simplificar y delegar la toma de decisiones del gobierno.
- Monitorear los resultados y hacer cumplir las responsabilidades.

El esfuerzo de largo plazo debería ser impulsado por las siguientes reformas:

- Aumentar la participación del sector privado.
- Hacer que los mercados sean más competitivos – con cuerpos regulatorios más fuertes e independientes.
- Planificar y diseñar infraestructura con una perspectiva de largo plazo, de 30 a 50 años.

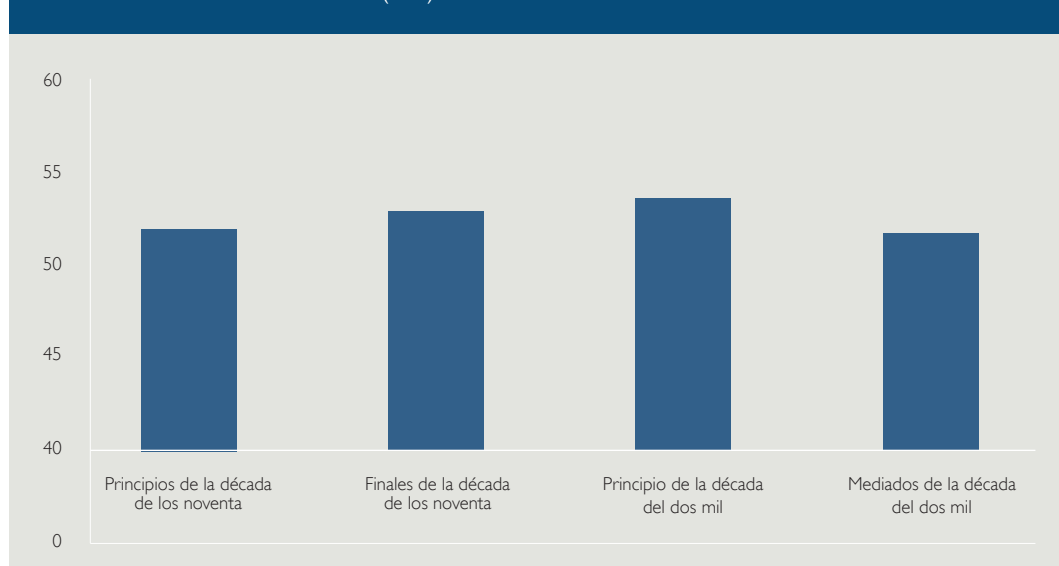
Enfocarse en la equidad y la inclusión

América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo y ha sido así por décadas, si no siglos. Como lo indica el Gráfico 5, la concentración del ingreso y la riqueza ha sido impresionante comparada con otras regiones del mundo. Con un coeficiente Gini de 0,53, América Latina es 19% más desigual que el África del Sub-Sahara, 37% más desigual que Asia del Este, y 65% más desigual que los países desarrollados (ver Gráfico 5). Además, con coeficientes Gini cercanos a 0,60, algunos de los países alcanzan niveles de inequidad entre los más altos del mundo si consideramos a los países individualmente. Sin una corrección adecuada del enfoque y de las políticas, estos problemas erosionan la sostenibilidad del crecimiento de la región. La persistencia de la pobreza y la exclusión puede muy bien eliminar las grandes ventajas de América Latina en temas como conflictos armados y étnicos, abundantes recursos naturales, agua, y menores niveles de degradación ambiental general que los de otras regiones en el mundo.

Después de períodos de aumento de la inequidad, primero en la década de los ochenta y después en la de los noventa, la concentración del ingreso en América Latina comenzó a disminuir en el año 2000 (Gráfico 32). Dos factores son principalmente responsables de la disminución de la inequidad: una caída en la brecha de ingresos entre los trabajadores calificados y los no-calificados, y un aumento en las transferencias gubernamentales dirigidas a los pobres, después de años de abandono considerable. A su vez, la caída en la brecha

de ingresos es principalmente resultado de la expansión de la cobertura en educación básica durante las últimas dos décadas, como se mencionó anteriormente.

Gráfico 32. Evolución del coeficiente Gini (en %)



Fuente: Gasparini et al. (2009).

Nota: Los datos son el año más reciente dentro de los dos años publicados. Para hacer más visibles los cambios en el coeficiente Gini, el eje vertical inicia en 45 en lugar de cero.

Sin embargo, el mejoramiento de las habilidades de los pobres podría enfrentarse pronto a la barrera de “acceso a la educación terciaria”—principalmente debido a la baja calidad de la educación que reciben en los niveles previos— y así la disminución de la inequidad probablemente no se mantendría al llegar a esa barrera. Además, a pesar del innegable progreso en hacer las políticas públicas más pro-pobres, una gran proporción del gasto público es neutral o regresivo en el sentido distributivo, y la recolección de impuestos al ingreso personal y la riqueza es baja. Para seguir en el camino hacia sociedades más equitativas, es fundamental hacer el gasto público más progresivo y fortalecer los esfuerzos para mejorar el acceso a servicios de calidad —educación, en particular— por parte de la población pobre, indígena y afro-descendiente.

Si bien América Latina tiene una mayor desigualdad de ingresos, tiene menos pobreza extrema que otras regiones. Usando la línea de pobreza de USD 2,50, la tasa de

pobreza de América Latina de 24,1% es menor que la de otras regiones y está en línea con su nivel de ingreso¹⁶. Sin embargo, la carga de la desigualdad todavía afecta los resultados. Por ejemplo, el PIB per cápita de América Latina es casi el doble que el de Europa y Asia Central y, sin embargo, la tasa de pobreza casi duplica a la de esas regiones¹⁷. Además, existen países en la región —por ejemplo, Honduras y Nicaragua— en los que la extrema pobreza es tan alta como en los otros países pobres del mundo.

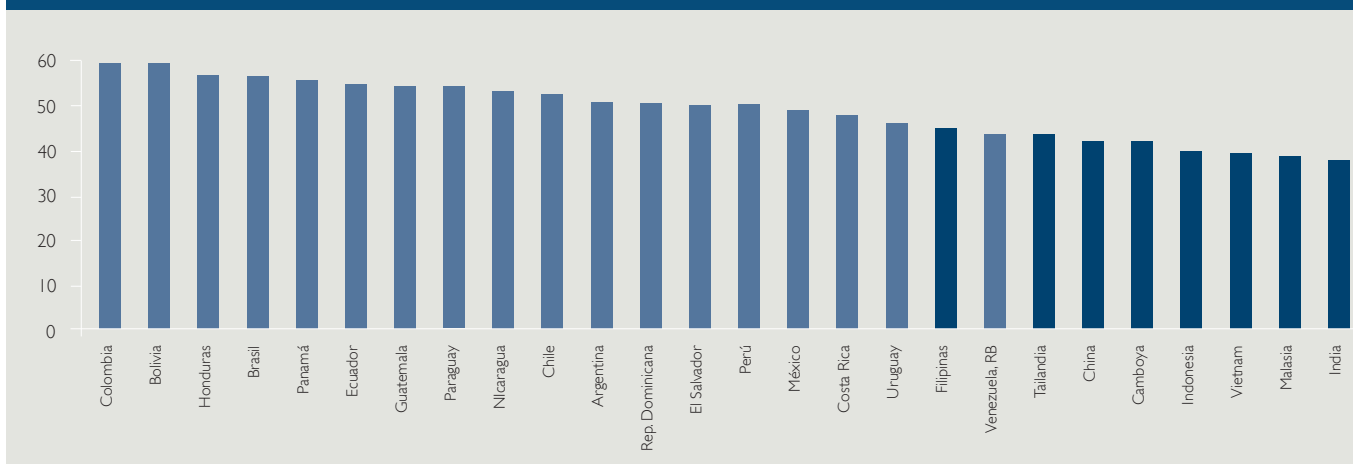
Si bien la incidencia de extrema pobreza es relativamente baja en países como Brasil y México, debido a su gran tamaño los números absolutos no son insignificantes¹⁸. Aún así, el porcentaje de personas bajo la línea de extrema pobreza tiende a ser más bajo que en muchas de las economías emergentes más grandes, y su ingreso promedio tiende a ser mucho más alto. (Ver Gráfico 33 que compara la desigualdad y la pobreza en varios países de América Latina y Asia).

16. La incidencia de pobreza se mide con el coeficiente del número de personas que viven por debajo de la línea de la pobreza dividido por la población total. La cifra es de 2005.

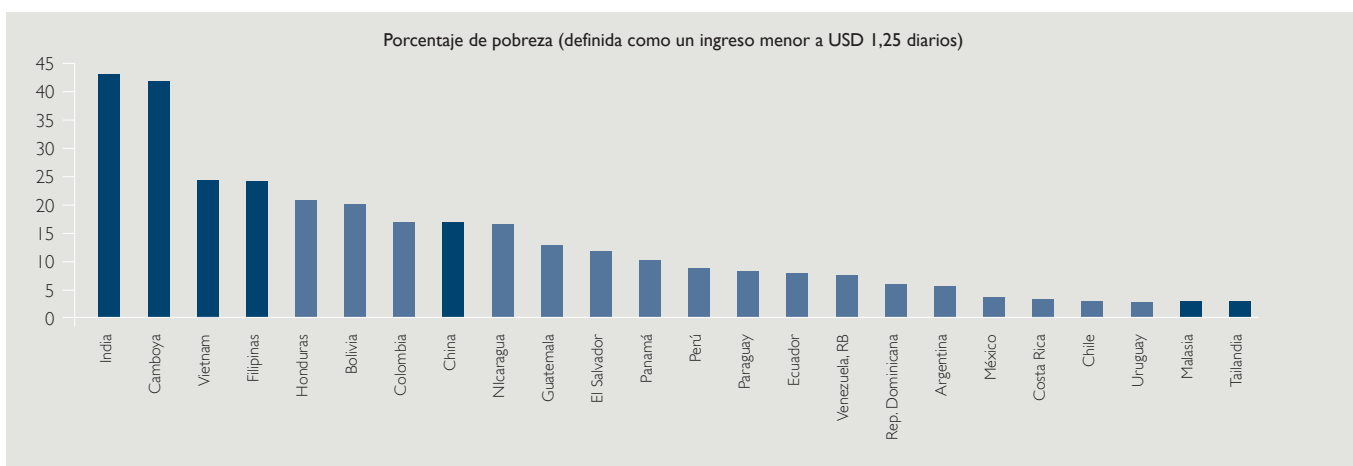
17. Todas las comparaciones aquí se han hecho utilizando el PIB per cápita en dólares de 2005.

18. Medido con la línea de pobreza internacional de 1,25 dólares diario en PPA.

Gráfico 33. Índice de Gini y porcentaje de Pobreza en países seleccionados de América Latina y Asia en 2004 y 2007



Fuente: World Development Indicators en línea, todos los datos son de 2004 o 2007 dependiendo de la disponibilidad. Se realizó el promedio para los casos en que los datos estuviesen disponibles para más de alguno de esos años.



Nota: Para hacer una simple comparación con Asia se utilizó la medida de USD 1,25 diarios, que es común a nivel intencional, en lugar de USD 2,50 diarios que es más utilizada en América Latina. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que el poder de compra es muy diferente en estas dos regiones.
Fuente: World Development Indicators 2009, todos los datos son de 2004 o 2007 dependiendo de la disponibilidad. Se realizó el promedio para los casos en que los datos estuviesen disponibles para más de alguno de esos años.

Existe evidencia que la región se ha ido moviendo gradualmente en la dirección distributiva correcta. En particular, los gobiernos han hecho mayores esfuerzos para corregir las desigualdades en la distribución de oportunidades, particularmente en lo que se refiere al acceso a educación básica. Además, los gobiernos han atacado activamente la pobreza a través de transferencias directas a los pobres. Sin embargo, una gran proporción del gasto público aún es neutra o regresiva desde el punto de vista distributivo y nuevas medidas pueden ir en la dirección de hacerlo aún más regresivo. Los impuestos, en particular los impuestos al ingreso personal, están severamente sub-utilizados como instrumento re-distributivo en una región con un número sustancial de individuos de muy alto patrimonio neto, es decir, extremadamente ricos.

Como se discutió con anterioridad, si bien la matrícula en establecimientos educacionales es indudable y signi-

ficativamente más igualitaria, no se puede decir lo mismo con respecto a la distribución de calidad de la educación. Si el Estado quiere continuar ampliando el sendero de la igualdad de oportunidades a través de la educación como forma de igualar la distribución del ingreso, deberá priorizar en la agenda de políticas públicas el tema de la inequidad en la calidad de la educación básica y encontrar formas de compensar el costo de oportunidad para que los niños pobres puedan acceder a la educación terciaria.

La dinámica de la desigualdad en América Latina responde a su dinámica política y el poder ejercido por sus élites. Hay evidencia que la liberalización del mercado puede haber reemplazado a un grupo de élites depredadoras por otro grupo que es igualmente depredador y que usa este nuevo poder para mantener los privilegios y las rentas monopólicas. La comprensión del rol jugado por las élites en América Latina en limitar el cre-

cimiento y perpetuar las inequidades será un paso necesario para que la acción estatal sea realmente re-distributiva en sus intervenciones presupuestarias y en cómo afecta las instituciones y las normas.

El análisis de la desigualdad del ingreso presentado más arriba está basado en encuestas de hogares que no capturan los ingresos de los realmente ricos. La producción y acceso a información más precisa para estimar la concentración del ingreso y la incidencia de los impuestos y el gasto público, es esencial para aumentar la transparencia, responsabilidad, justicia y eficiencia del estado.

La experiencia de otras regiones sugiere alternativas que involucran el desarrollo de instituciones que aseguran una genuina equidad y proporcionan incentivos a la innovación, la inversión en capital físico y humano y la re-estructuración económica. Las áreas clave para la acción incluyen:

- Establecer las bases institucionales para mercados competitivos y bien regulados, lo que incluye el área del trabajo.
- Intensificar los esfuerzos para incorporar a los segmentos de la población que han sido dejados fuera del proceso de modernización —particularmente los grupos indígenas y afro-descendientes.

Este informe no cubre específicamente la inequidad espacial, que es difícil de resolver como lo muestran las regiones atrasadas en el noreste de Brasil o las regiones montañosas de los países andinos. Una continua descentralización con seguimiento y un control de calidad adecuado, es una ruta promisoría para abordar este desafío.

Promoción de la cooperación y apertura regional

La integración ha sido un objetivo principal en las diferentes regiones emergentes. En efecto, estos esfuerzos fueron destacados por el éxito de los esfuerzos estelares de la Unión Europea (UE) en el último medio siglo.

El historial de la UE, incluso con sus fallas, ha capturado la atención del mundo en desarrollo, particularmente a medida que se ha movido continua y exitosamente para expandir su membresía e integrar a toda la región. Las condiciones en América Latina están lejos de ser similares a las de Europa, que fue afectada por guerras masivas y posteriormente por divisiones ideológicas profundas. Sin embargo, la enemistad, la ideología y las guerras también afectaron a otras regiones, particularmente a Asia, que en la práctica se pudo integrar efectivamente, sin un marco institucional complejo equivalente al de la UE. Más bien, el proceso ha ocurrido en respuesta a los esfuerzos de liberalización económica de muchos de sus miembros, y particularmente China e India.

En gran medida, los acuerdos comerciales existentes, con la posible excepción de los de la UE y el TLCAN, no han tendido a crear volúmenes significativos de comercio. La mayoría de los flujos comerciales han seguido las ventajas comparativas, donde África y América Latina se concentran en materias primas y los países del Asia en manufactura. Sin embargo, la ventaja comparativa de las diferentes regiones no es estática. Pocos países latinoamericanos han desarrollado una base industrial sofisticada con crecientes exportaciones de manufacturas que van desde automóviles y acero (México y Brasil) a aeronaves (Brasil). Adicionalmente, la región ha estado a la vanguardia de la tecnología agrícola (Argentina, Brasil y Chile). A su vez, Asia, liderada por China e India, ha desarrollado su base industrial desde procesos intensivos en trabajo pasando por metales y maquinarias y por programas y equipos de computación, como campeones de la innovación tecnológica.

Además de la cooperación dentro de la región, América Latina debe reducir gradualmente su dependencia de las economías de lento crecimiento de América del Norte y Europa, y desarrollar vínculos más estrechos Asia, con la región de más rápido crecimiento en el mundo. Finalmente, el desmantelamiento de las barreras

existentes al comercio y la inversión de los mercados globales será un vehículo muy poderoso para limitar el poder monopólico de las grandes compañías, aumentar la competencia a todo nivel e impulsar la innovación.

Mejor gobernabilidad, instituciones e implementación¹⁹

Como lo muestra una variedad de encuestas confiables de opinión pública –*Latin American Barometer*, *Americas*

Barometer y otras– las actitudes políticas en la región generalmente apoyan un sistema democrático. Éste es el modelo preferido de la mayoría de los encuestados en la región. Sin embargo, esta buena noticia se contrapone con la insatisfacción generalizada con los servicios gubernamentales, lo que incluye seguridad, justicia, educación e infraestructura básica. Algunos de estos temas se ilustran en el Gráfico 34, basado en la encuesta de 2009 del prestigioso *Latin American Barometer*. La con

19. Esta sección está basada en el trabajo del mismo nombre preparado por Michael Shifter, vice-presidente de Políticas del *Inter-American Dialogue*.

Gráfico 34. Opiniones sobre la política en América Latina - 2009



fianza en instituciones públicas clave, tales como los partidos políticos y los sistemas de justicia, son preocupantemente bajos en varios países, incluso algunos con un sólido desempeño económico. Para alcanzar una prosperidad sostenible, es necesario aumentar los niveles de confianza, cosa que los gobiernos democráticos y los líderes efectivos pueden lograr entregando servicios de buena calidad. Hacia el futuro, ese es el principal desafío político. Las presiones de la globalización se traducen, cada vez más, en que el pragmatismo debe triunfar sobre la ideología en el diseño de políticas a lo largo de América Latina. Esta tendencia tiene consecuencias importantes

para el ambiente político de la región en el largo plazo.

Para que en años venideros América Latina tome el camino hacia una mayor prosperidad, será crucial construir una gobernabilidad efectivamente democrática a través de la región. Este desarrollo político no sólo es consistente sino esencial para las políticas sociales y económicas señaladas en este informe. Será importante forjar políticas basadas en la consulta, el diálogo y la construcción de consensos. La fórmula ha sido efectiva en Chile y parece estar tomando cuerpo en Brasil con resultados positivos.

Cuadro 6. La democracia obtiene la ventaja

País	La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno (% de los entrevistados que contestaron estar de acuerdo)				Variación desde 2008
	1996	2001	2008	2009	
El Salvador	56	25	50	68	18
Honduras	42	57	44	55	11
Brasil	50	30	47	55	8
Chile	54	45	51	59	8
Guatemala	50	33	34	42	8
Panamá	75	34	56	64	8
Costa Rica	80	71	67	74	7
Perú	63	62	45	52	7
Argentina	71	58	60	64	4
Bolivia	64	54	68	71	3
Uruguay	80	79	79	82	3
Venezuela, RB	62	57	82	84	2
México	53	46	43	42	-1
Nicaragua	59	43	58	55	-3
República Dominicana	n.d.	n.d.	73	67	-6
Paraguay	59	35	53	46	-7
Colombia	60	36	62	49	-13
Ecuador	52	40	56	43	-13

Fuente: *The Economist* basado en Latinobarómetro 2009.

Estas políticas necesitan estar acompañadas por un sistema de partidos políticos caracterizado por la competencia. Esta es la mejor manera de hacer responsables a los líderes políticos y de que tomen decisiones que respondan más efectivamente a las demandas de los ciudadanos.

Los modelos alternativos pueden producir beneficios a corto plazo, pero rara vez son sostenibles. A medida que se intensifica la globalización, las estructuras de la gobernabilidad marcadas por un sistema abierto de partidos, corresponderán mejor a los desafíos y necesidades de la región.

En las próximas décadas, probablemente continuarán aumentando las expectativas entre los grupos que recientemente se han incorporado a la política en América Latina. Será difícil lograr una prosperidad sostenible sin ser inclusivo, incorporar y consultar a grupos clave, tales como indígenas y afro-descendientes. La importancia de un enfoque político de este tipo se puede ver en Perú, tanto en el conflicto alrededor de las privatizaciones que ocurrieron en 2001 como en la actual violencia relacionada con los recursos naturales –petróleo y gas– en la Amazonía. Sistemas de partidos coherentes y receptivos, con liderazgos políticos de calidad están mejor equipados para anticipar esos problemas y desactivar las tensiones antes que estas se conviertan en desestabilizadoras y pongan en riesgo objetivos económicos ambiciosos.

Otra dimensión clave de una efectiva gobernabilidad democrática en América Latina involucra alcanzar el balance correcto entre autoridad nacional y control local. También es importante asegurar una mayor medida de autonomía financiera en las ciudades de América Latina, y proteger a las comunidades locales de prácticas antidemocráticas. No existe una receta que se pueda aplicar a todos los países de América Latina, pero la descentralización combinada con la responsabilidad frente a la

población local son áreas clave para la experimentación y reformar las políticas.

La reforma del servicio civil debería tener la más alta prioridad para contribuir a una implementación más efectiva y a la continuidad necesaria de las políticas de largo plazo que pueden ayudar a producir una prosperidad sostenida en América Latina. En particular, la experiencia chilena muestra la importancia de tener una baja rotación de los funcionarios claves de la administración tales como los ministros de hacienda. La alta rotación en muchos países es un obstáculo importante para el progreso económico. Este es esencialmente un desafío político que involucrará incentivos y premios al servicio público de largo plazo y medidas para disuadir que los nombramientos en puestos clave se hagan para obtener ventajas políticas de corto plazo.

Al final, el resultado de cualquier formulación de políticas de largo plazo, dependerá no sólo del ambiente político sino también de la habilidad para implementar las políticas. Además de la falta de una visión compartida, una gran diferencia entre América Latina y los casos exitosos de crecimiento en el pasado ha sido la falta de estructuras de implementación adecuadas (formales e informales). La región tendrá que llevar a cabo una transformación para crear un servicio civil más competente y motivado, enfocado en los desafíos del próximo cuarto de siglo; adoptar un enfoque no-confrontacional en las relaciones público-privadas en un ambiente cooperativo; mejorar el ambiente competitivo de la región; inculcar un fuerte código de ética en el sector privado, especialmente en relación al comportamiento empresarial con el gobierno; asegurar una formulación adecuada de las prioridades y controlar los resultados; y promover la responsabilidad con un sistema claro de premios y castigos para el sistema político de gobierno.

No menos importante es transformar el sistema institucional. Si bien América Latina tiende a tener una es-

estructura legislativa sofisticada y generalmente integral, su poder judicial no opera efectivamente y está sujeto a considerables presiones políticas. Por consiguiente, la implementación de las reglas y regulaciones existentes no

cumple con los requisitos de una sociedad moderna. La prevalencia de la forma sobre la sustancia en el proceso judicial, lo hace aún más complicado de lo que se esperaría en las circunstancias actuales.

Cuadro 7. Problemas clave a nivel nacional

I. Principales problemas para los países de América Latina

Desempleo	21%
Crimen y seguridad	19%
Problemas económicos	16%
Pobreza	7%
Problemas políticos	6%
Inflación, violencia, corrupción, salud, educación	3% cada uno

II. Confianza en las instituciones

Iglesia	68%
Medios de Comunicaciones	49-56%
Militares	45%
Gobierno	45%
Sector privado/Bancos	42-44%
Municipalidades/Policia/Congreso/Poder Judicial	32-34%
Sindicatos	30%
Partidos políticos	24%

II. Garantías bajo el régimen democrático

Religión	79%
Igualdad de género/Libertad de expresión/Desarrollo profesional	57-67%
Propiedad privada/Igualdad de oportunidades/Medio ambiente	44-47%
Solidaridad con los pobreza y seguridad social	33-36%
Oportunidades laborales/Distribución del ingreso	27-29%
Protección contra el crimen	25%

Fuente: Latinobarómetro 2009.

Además de las serias fallas de los sistemas judiciales y la necesidad urgente de reforma, es igualmente apremiante la acción gubernamental para reformar la policía. Esta ha sido un área relativamente olvidada de las políticas públicas, pero la brecha entre la gravedad de los problemas de seguridad (que los expertos dicen que

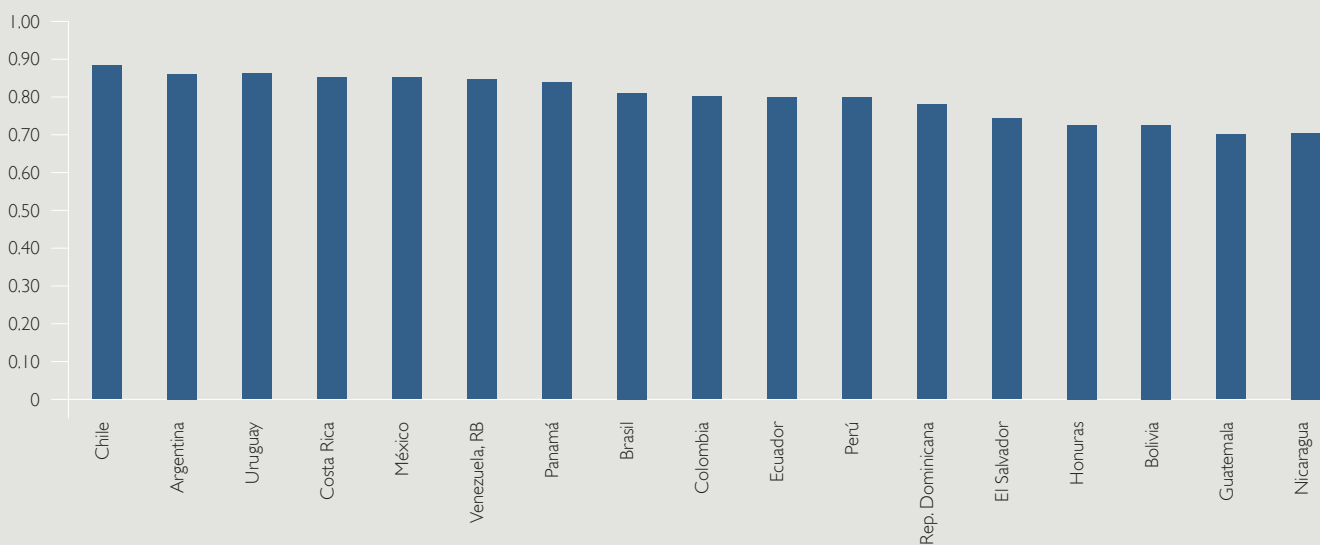
no muestra señales de disminuir en años venideros) y la capacidad de las fuerzas armadas de responder adecuadamente está creciendo. El crimen y la inseguridad desenfrenada continuarán limitando el crecimiento y la prosperidad en varios países de América Latina, incluyendo Brasil y México. La corrupción y la falta de pro-

fesionalismo acosan a las fuerzas policiales a través de la región, y cualquier estrategia de largo plazo destinada a combatirlos tendrá que abordar este problema seriamente. De otra manera, peligra el potencial para dar pasos importantes.

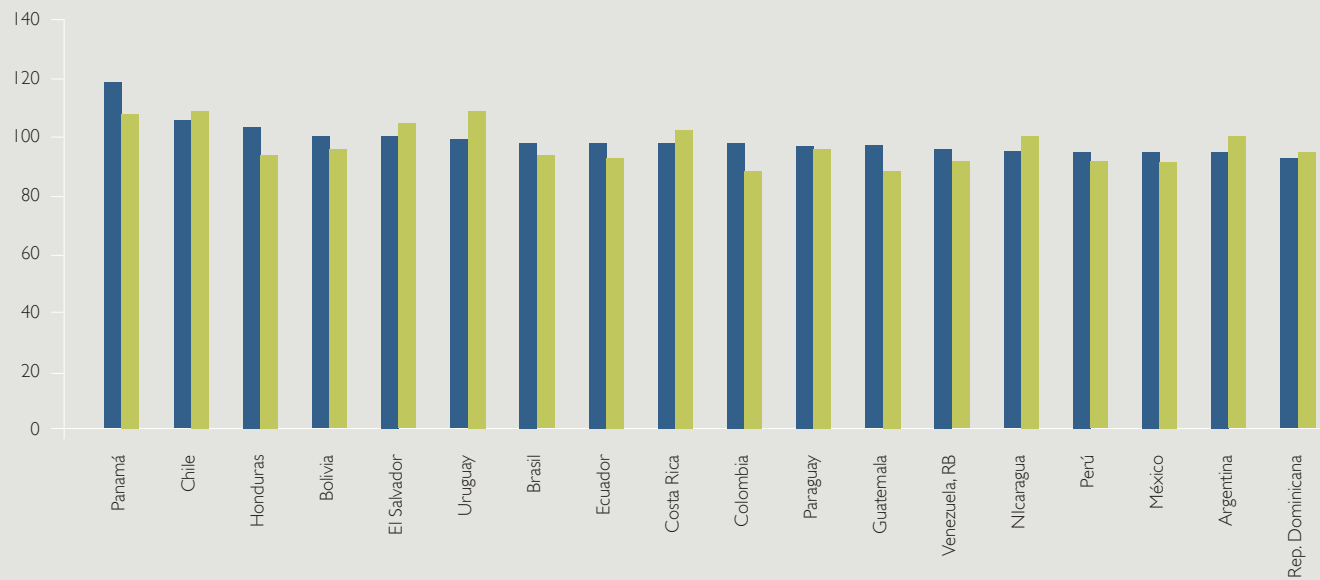
En resumen, los países de América Latina deberán:

- Construir sobre las instituciones electorales sólidas que existen en la mayoría de los países y enfocarse en mejorar la receptividad y coherencia de los partidos políticos que tienen bajos niveles de confianza pública.
- Fomentar un rol más constructivo para los partidos de oposición, basado en opciones alternativas de políticas e ideas de reforma, para aumentar la competitividad del sistema político.
- Desarrollar incentivos para promover la renovación y modernización de los líderes políticos, enfatizando el papel de la generación más joven. Las estructuras actuales se han osificado en muchos países.
- Buscar cambios constitucionales para apoyar una mayor flexibilidad y responsabilidad en el sistema político, en forma incremental y no a través de cambios abruptos. Cualquier cambio que altere las leyes que limitan los períodos de los cargos debería hacerse con total apego a las reglas democráticas aceptadas.
- Dar atención prioritaria al mejoramiento de la efectividad e independencia de los sistemas judiciales, esencial para fortalecer el imperio de la ley y reducir los elevados niveles de impunidad que se registran actualmente.
- Llevar a cabo un esfuerzo significativo y sostenido de reforma y profesionalización de las fuerzas policiales, medida absolutamente crítica para abordar la creciente criminalidad en la región, que constituye el riesgo más importante a la gobernabilidad democrática.
- Desalentar la alta rotación en ministerios clave para permitir una mayor continuidad y coherencia de las políticas. Reformular el servicio civil aplicando los estándares de competencia y consideraciones de mérito, usados en los ministerios de finanzas en muchos países de la región, a otras agencias clave que también son vitales para la gobernabilidad nacional.
- Avanzar hacia una mayor descentralización y control local en la toma de decisiones económicas y políticas, sin recurrir al clientelismo y formas tradicionales de patrocinio que tienden a engendrar corrupción.
- Forjar alianzas más efectivas entre las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y las entidades gubernamentales mediante la colaboración en áreas específicas de políticas, y llevar a cabo reformas internas y modernización en cada uno de los sectores.

Índice de desarrollo humano

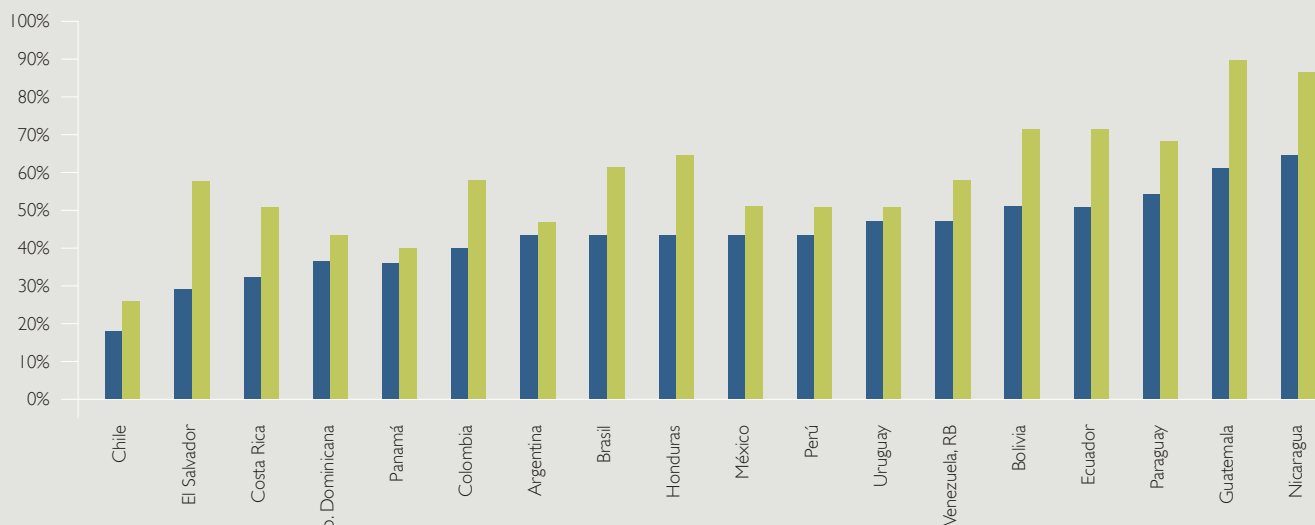


Desarrollo y fortaleza del sector financiero (2007)



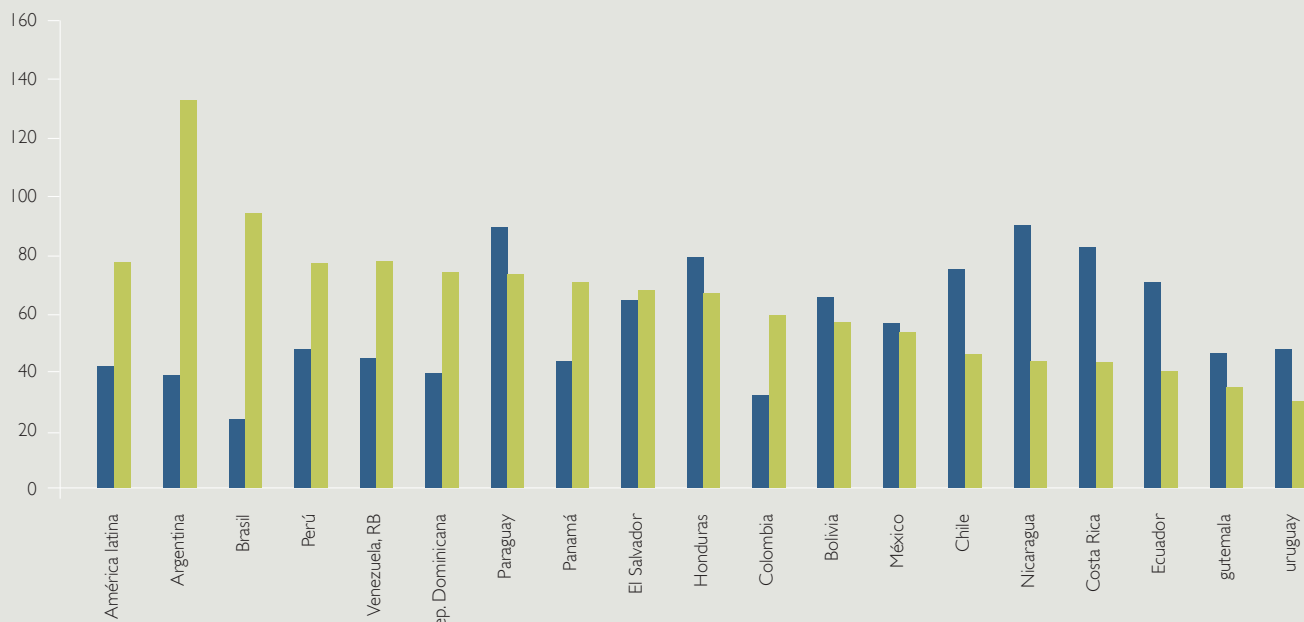
■ Desarrollo ■ Fortaleza

Resistencia a shocks (porcentaje de años con tasas de crecimiento menores a 1% y 2%)



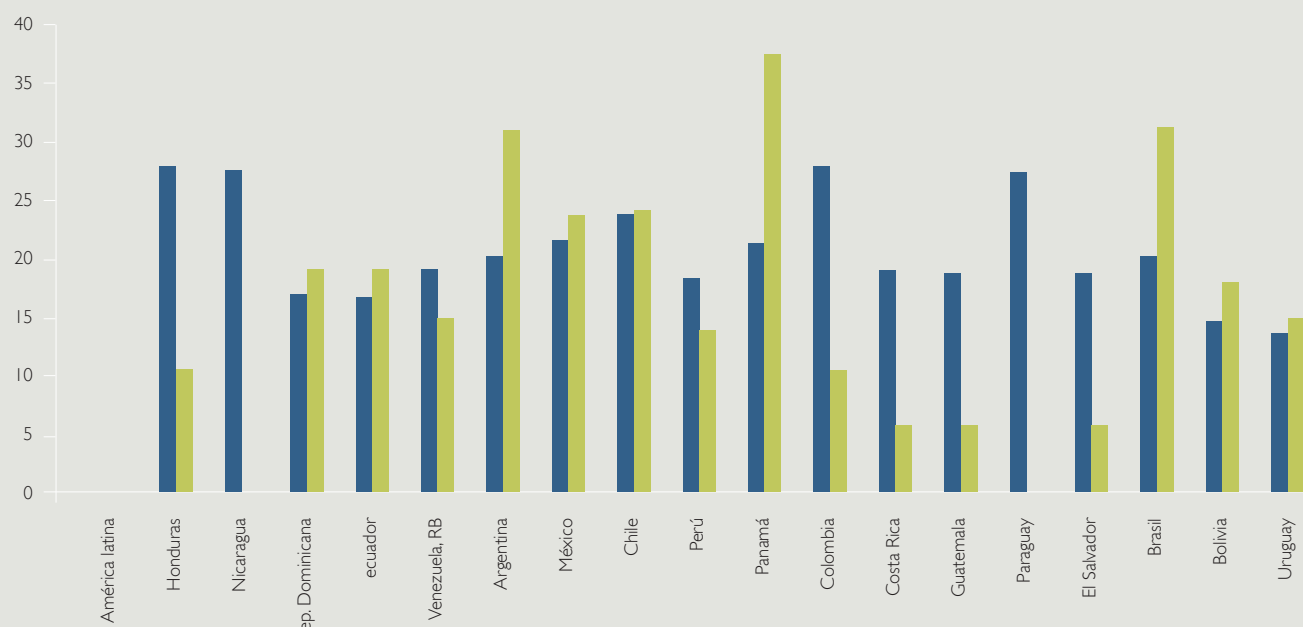
■ % de años menores a 1% ■ % de años menores a 2%

Integración



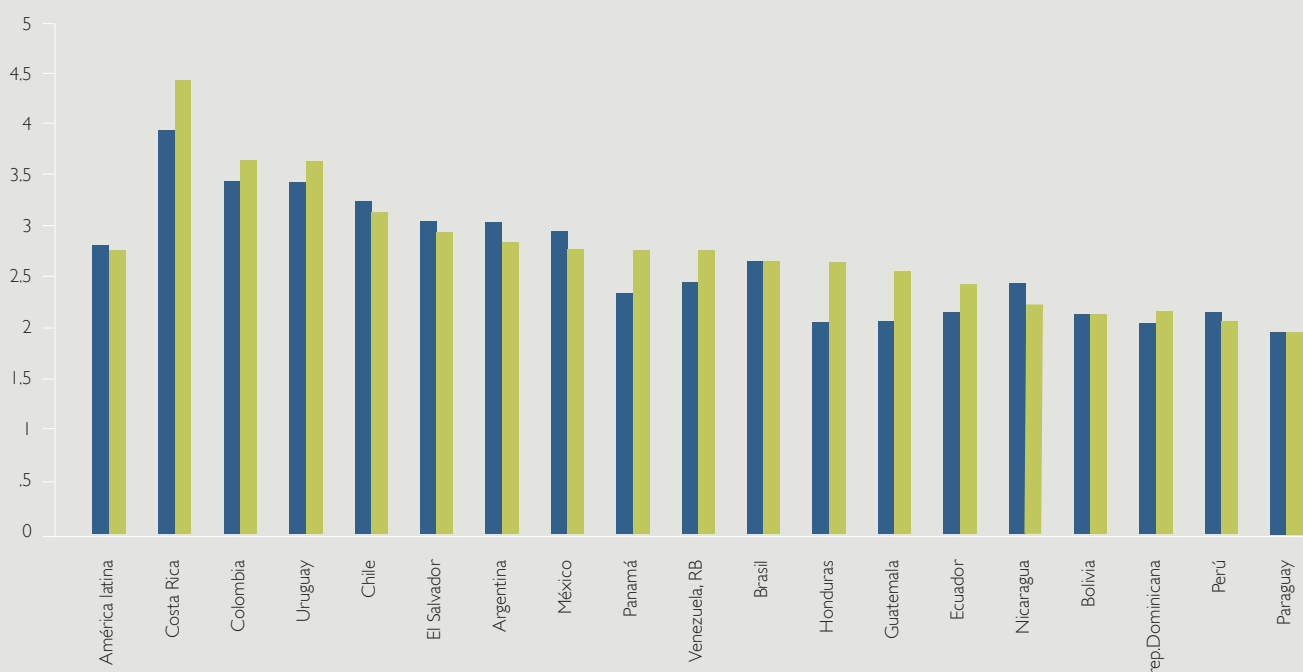
■ Comercio exterior/PIB ■ Comercio exterior/PIB ajustado por población

Inversión y ahorro (promedio de 10 años)



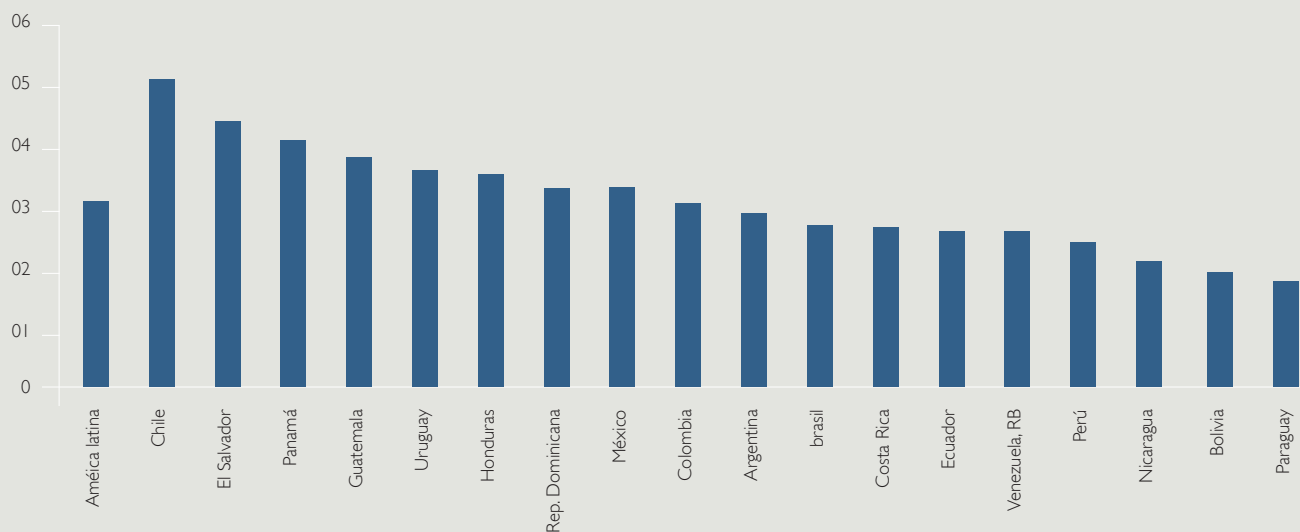
■ Inversión ■ Ahorro

Calidad de la educación

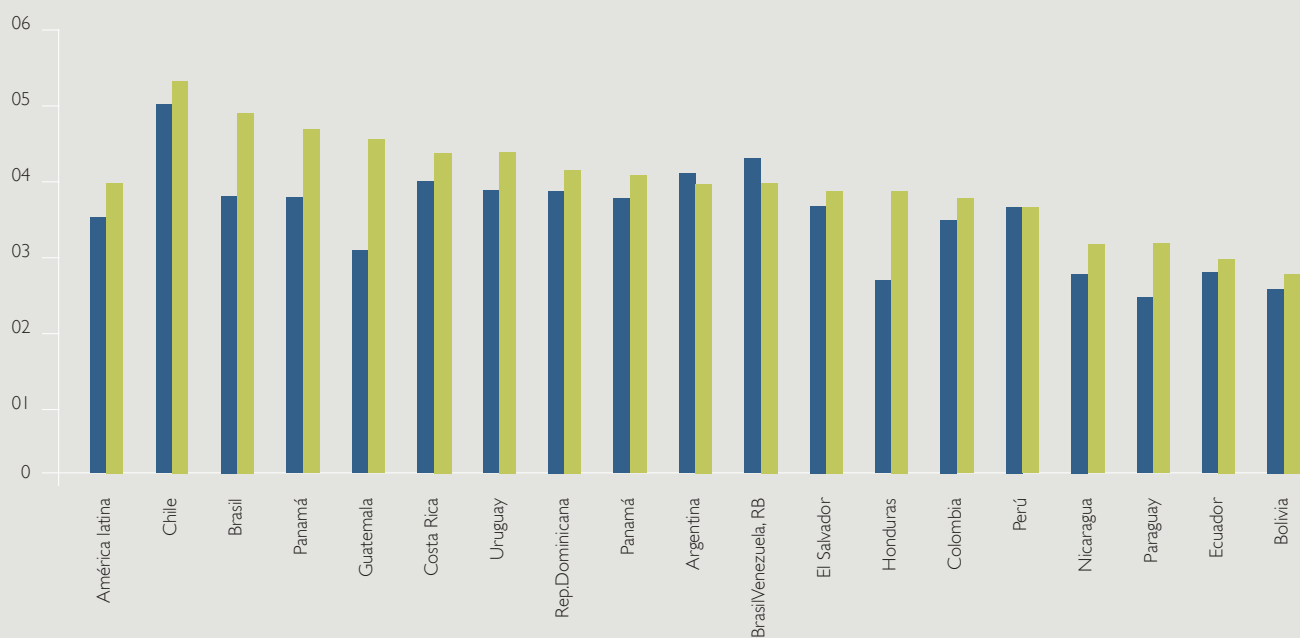


■ Calidad de la educación 2005 ■ Calidad de la educación 2008

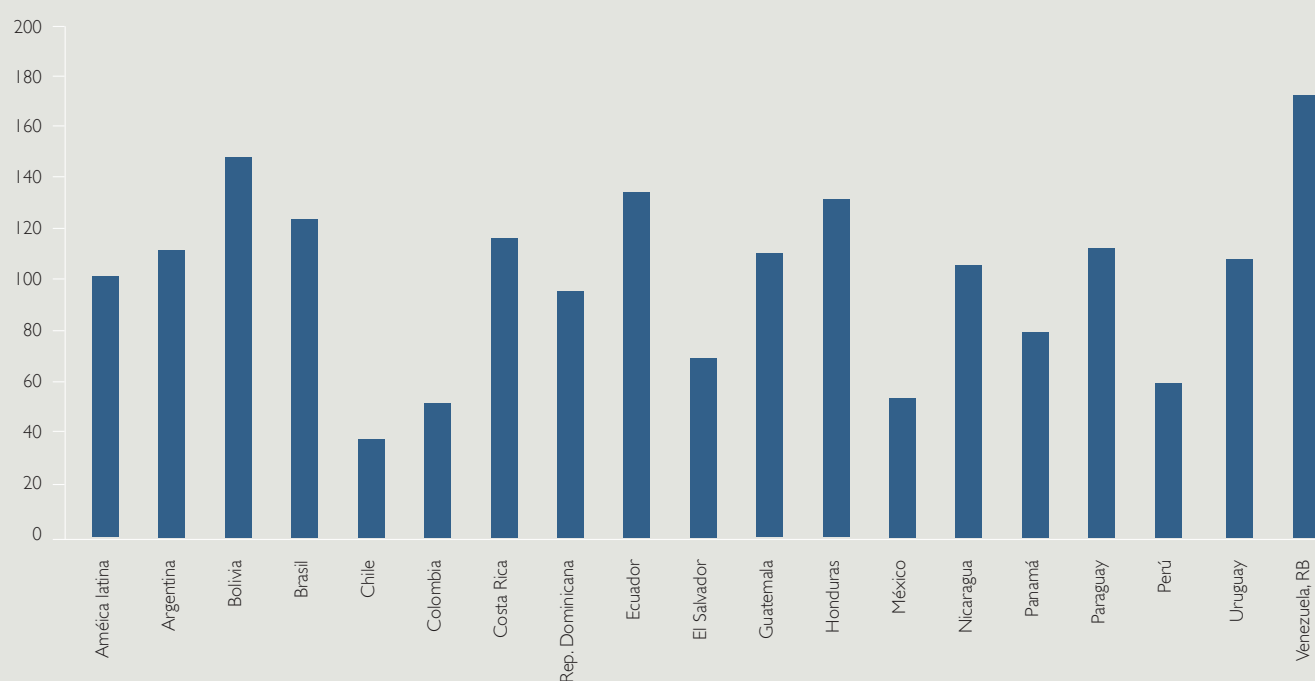
Calidad de la infraestructura 2008



Preparación tecnológica



Facilidad para hacer negocios 2009 (Ranking del 1 al 177)



Porcentaje de informalidad

